

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO

VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO

TRIBUNAIS DE CONTAS: CONSELHO TÉCNICO?  
O sistema de nomeação e o apadrinhamento político nas Cortes de Contas  
brasileiras

CURITIBA  
2016

VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO

**TRIBUNAIS DE CONTAS: CONSELHO TÉCNICO?**  
**O sistema de nomeação e o apadrinhamento político nas Cortes de**  
**Contas brasileiras**

Monografia apresentada como requisito parcial ao curso de Bacharelado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientação: Prof<sup>a</sup> Angela Cassia Costaldello.  
Coorientação: Prof<sup>a</sup> Eneida Desiree Salgado.

CURITIBA

2016

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus pela oportunidade de estudar na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, lugar que me transformou nesses cinco anos de intensos estudos e reflexões e onde fiz amigos que levarei para o resto da vida.

Agradeço a minha mãe, pai, irmão e toda a minha família pelo suporte e amor dedicado a mim. Sem vocês nunca teria conseguido nada disso que conquistei.

Um agradecimento especial aos meus amigos Amanda Poli, Guilherme Charles e Emerson Dal Pozzo, por me apoiarem em todos os momentos dessa longa jornada.

A Faculdade não teria sido a mesma sem também os meus amigos e colegas do Partido Democrático Universitário, aos quais também dedico este trabalho. Pelo meu partido tive a oportunidade de exercer dois mandatos no Centro Acadêmico Hugo Simas (CAHS) e um no Conselho de Representantes Discentes (CRD), o que me permitiu desafios constantes e muito aprendizado nesses anos de Faculdade.

Por fim, sou muito grata a todos os professores dessa Casa, especialmente às minhas orientadoras, por dividirem seu conhecimento e experiências de vida comigo.

Sem dúvidas, saio da UFPR uma nova pessoa, obstinada a tornar o Direito cada vez mais um instrumento para a realização da justiça social. Avante!

*É*

*A gente quer viver pleno direito*

*A gente quer é ter todo respeito*

*A gente quer viver numa nação*

*A gente quer é ser um cidadão*

Gonzaguinha

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar o sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas do país e demonstrar como a forma de nomeação e a indeterminação de alguns requisitos preconizados na ordem constitucional têm permitido a politização dos colegiados das Cortes de Contas brasileiras. Foi realizado um panorama da composição das Cortes Brasileiras, a partir de estudo abrangente de 2014 e dos casos emblemáticos no país. A constatação do fenômeno da politização é importante uma vez que a instituição é auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, revelando-se essencial para a realização dos direitos fundamentais do cidadão. Ao desconsiderar a tecnicidade estabelecida na Constituição de 1988 e necessária para o cargo, compromete-se substancialmente a relevante tarefa de fiscalização destinada à instituição. Por isso, ao final do trabalho, foram apresentadas as principais propostas de alteração já tramitadas e em trâmite nas duas Casas do Congresso Nacional, sobre as quais é necessário amplo debate dos setores da sociedade a fim de identificar a melhor alternativa para o atual modelo, também fracassado por conta da cultura patrimonial-estamental histórica no país.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Ministros e Conselheiros. Sistema de nomeação. Politização dos colegiados.

## **ABSTRACT**

The present work intends to analyze the system of nomination of Ministers and Counselors of the Court of Audit of the country and to demonstrate how the form of nominating and the indetermination of some recommended requirements inherent in the constitutional order have allowed the politicization of the Brazilian Courts of Audit. It's been established an outlook of the composition of the Brazilian Courts based on an embracing study of 2014 and the emblematic cases that happened in the country. The finding of the phenomenon of politicization is important because the institution is adjuvant in the Legislative power for external control of the Public Administration, making itself pivotal in the fulfillment of the Citizen rights. If the technicality established in the Constitution of 1988 -imperative for the position- is bypassed ,that will further compromise the relevant task of fiscalization assigned to the institution. Therefore, at the end of this work, it has been exposed the main proposals of modifications that were already submitted and the ones that are being processed in the two Houses of the National Congress, on which a broad debate about departments of society is necessary in order to identify the best alternative for the actual model, equally failed due to the historic patrimonial-estamental culture of the country.

Keywords: Courts of Audit. Ministers and Counselors. Nominating System. Politicization of Collegiate.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	8
<b>2 TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	10
2.1 A FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO E OS MODELOS DE CONTROLE EXTERNO – UM PANORAMA GERAL	10
2.2 O DESENHO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	15
<b>3 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS</b>	24
3.1 REQUISITOS OBJETIVOS: NACIONALIDADE, IDADE E PRÁTICA PROFISSIONAL	24
3.2 REQUISITOS SUBJETIVOS: IDONEIDADE MORAL, REPUTAÇÃO ILIBADA E NOTÓRIOS CONHECIMENTOS	27
3.3 OS REQUISITOS DE NOMEAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEGISLAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	33
<b>4 FORMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS</b>	41
4.1 O PAPEL DOS PODERES REPRESENTATIVOS	41
4.2 QUEM SÃO OS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS?	48
4.3 ALGUMAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA	67
<b>5 CONCLUSÃO</b>	75
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	78

## 1 INTRODUÇÃO

Em uma rápida pesquisa, é possível verificar uma série de matérias jornalísticas e levantamentos que escancaram a perniciosa politização dos conselhos dos Tribunais de Contas do país.

No ano de 2013, por exemplo, um estudo realizado pelo jornal Gazeta do Povo apontou que de 35 conselheiros de cinco tribunais do país (Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), 18 deles são provenientes do Poder Legislativo<sup>1</sup>.

Já em 2014, um minucioso relatório produzido pela organização “Transparência Brasil” acerca da vida pregressa dos 238 integrantes dos 34 Tribunais de Contas do país não deixa dúvidas de uma realidade preocupante: de cada dez conselheiros, seis são ex-políticos, e 15% é parente de algum político local, sendo que 62% já tiveram atividade política<sup>2</sup>. O estudo ainda constata que dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas.

Uma vez que a instituição é auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública, exercendo papel essencial para a realização dos direitos fundamentais do cidadão, busca este trabalho apontar como o sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros tem permitido o afastamento da composição técnica preconizada na ordem constitucional de 1988 para os colegiados das Cortes de Contas brasileiras.

Na primeira parte do trabalho, será abordado o papel dos Tribunais de Contas enquanto auxiliares do controle externo, os modelos das cortes de contas estrangeiras (que serviram de inspiração para o sistema brasileiro) e também o desenho constitucional brasileiro estabelecido na Constituição de 1988.

Em segundo tópico, serão analisados os critérios vigentes e a indeterminação de alguns requisitos, verificando se doutrina e jurisprudência conseguem definir parâmetros para preencher o vazio das expressões utilizadas pelo constituinte. Além disso, apresenta-se estudo sobre as constituições e legislações estaduais a fim de

---

<sup>1</sup> KOHLBACH, Karlos. “Politização vira regra na escolha dos conselheiros dos TCs”. **Gazeta do Povo**, 18 maio 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/r8Lg1h>>. Acesso em: 21 ago. 2016.

<sup>2</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. p. 1-2. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016.



identificar se de alguma forma minudenciam os critérios de nomeação e buscam evitar o ingresso de Conselheiros não qualificados para exercerem os cargos.

No último capítulo, problematiza-se a forma de nomeação dos ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, uma vez que ocasiona uma aproximação da instituição com a esfera política e, somada à indeterminação dos requisitos, acarreta o comprometimento da tecnicidade necessária preconizada pelo constituinte.

Para tanto, será dado um panorama sobre a atual composição dos Tribunais de Contas brasileiros, valendo-se de estudos realizados, notícias jornalísticas e informações disponibilizadas nos próprios sítios eletrônicos dos tribunais a fim de traçar o perfil dos ministros e conselheiros – tomando-se como paradigma o Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco. Também se busca identificar qual é a percepção dos mais diversos setores da sociedade sobre o fenômeno da politização dos colegiados e também do cumprimento da função constitucional destinada à instituição.

Por fim, serão apresentadas algumas propostas de reforma já tramitadas e em trâmite no Congresso Nacional, aventadas como alternativa para evitar nomeações contrárias ao interesse público e, assim, recuperar o caráter técnico dos colegiados das Cortes de Contas brasileiras.

## 2 TRIBUNAIS DE CONTAS

### 2.1 A FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO E OS MODELOS DE CONTROLE EXTERNO

A noção de controle está atrelada a de que todo aquele que gere patrimônio alheio deve prestar contas. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1948 já estabelecia, em seu art. 15, que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”.

Pelas lentes clássicas, o controle deve ser exercido sob o aspecto da legalidade, mas contemporaneamente admitem-se outras facetas que levam ao controle de eficiência, de gestão, preventivo e visando a proteção dos direitos básicos dos administrados<sup>3</sup>.

Segundo a Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria, adotada em 1977 no IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o controle

Não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais [...] <sup>4</sup>.

Carlos Ayres Britto considera-o como desdobramento do princípio republicano, na medida em que os gestores da “*res publica*” devem comprovar a melhor gestão dos recursos prestando contas, sob pena de responsabilidade jurídica pessoal<sup>5</sup>.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o fim precípuo do controle é garantir que o atuar da Administração Pública seja pautado pelos princípios estabelecidos no ordenamento jurídico, notadamente o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, Constituição Federal), bem como o da finalidade

---

<sup>3</sup> MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p.17 -18.

<sup>4</sup> Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria**. Lima, out. 1977. Artigo 1º.

<sup>5</sup>BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.10 - 11.

pública e motivação. Dessa forma, o controle compreende “a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes e inoportunos” <sup>6</sup>.

Há diferentes formas de controle na Administração Pública<sup>7</sup>. A primeira é a autotutela, ou seja, a “possibilidade de revogação dos próprios atos através de manifestação unilateral de vontade, bem como decretação de nulidade deles, quando viciados” <sup>8</sup>. Está consagrada no art. 53 da Lei n. 9784/99<sup>9</sup>, ao prever que “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

Desse modo, a Administração pública tem o poder-dever ou, melhor, o dever-poder<sup>10</sup> de compatibilizar sua atuação com a função administrativa, que se destina a satisfazer o interesse da coletividade.

Outra forma é o controle interno da Administração Pública, que visa garantir a regularidade da realização da receita e despesa, além de propiciar eficácia ao controle externo<sup>11</sup>. A Constituição Federal de 1988, no art. 74, consigna como suas atribuições:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

---

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.808-809.

<sup>7</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.133.

<sup>8</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.72.

<sup>9</sup> Também é entendimento sumulado do STF, constante na Súmula 473 da Corte, que “a administração pública pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, apreciação judicial”.

<sup>10</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello observa a subordinação do elemento poder em relação ao dever, e por isso ressalta o dever como a melhor maneira de se denominar as prerrogativas da Administração Pública. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p.73.

<sup>11</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.135.

Entretanto, apenas o controle interno não é suficiente para garantir uma fiscalização completa da Administração Pública, pois “a crescente complexidade do aparelho estatal, a maior complexidade técnica das questões que tocam à Administração, a multiplicação das categorias de interesses e o incremento das exigências éticas por parte da sociedade [...]”<sup>12</sup> geraram a necessidade de que o controle fosse exercido por órgãos e instituições fora do âmbito da Administração Pública, ou seja, a necessidade de um controle externo.

Trata-se do controle exercido por órgãos e instituições desvinculados da estrutura de poder objeto de fiscalização. O mecanismo dos *checks and balances* (freios e contrapesos), em que as esferas de poder se autocontrolam para que suas funções típicas se concretizem, é uma espécie dessa forma de controle<sup>13</sup>.

Entretanto, é sobre o controle externo da função administrativa dos Poderes (“típica para o Poder Executivo e atípica para os demais”<sup>14</sup>) que o presente estudo irá se debruçar, notadamente o exercido pelos Tribunais de Contas em auxílio ao controle parlamentar direto.

Uma vez que o sistema dos Tribunais de Contas brasileiros é inspirado nos modelos europeus<sup>15</sup>, importante traçar um breve panorama sobre alguns modelos de controle das Cortes de Contas estrangeiras.

No sistema italiano, há não só controle posterior, mas também prévio<sup>16</sup>. Com uma reforma das funções de controle pela Lei nº 20/1994, o controle preventivo foi limitado a apenas aos “atos fundamentais de governo”, que são submetidos a um

---

<sup>12</sup> LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 2012. p.31.

<sup>13</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.141.

<sup>14</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.149.

<sup>15</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 4. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>16</sup> Previsto para os decretos do Chefe do Estado e ministeriais que impliquem despesas. MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.104.

visto e registro, se considerados legítimos, para apenas após passarem a produzir efeitos<sup>17</sup>.

Trata-se de um sistema rígido quanto ao controle preventivo, possibilitando o veto absoluto da Corte. O controle *a posteriori*, por outro lado, recai sobre a gestão orçamentária do Estado e das entidades que dele recebam recursos<sup>18</sup>.

Na França, a Revolução de 1789 e sua Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão afirmaram o direito dos cidadãos de verificar a necessidade de contribuição pública, consenti-la, fiscalizar seu emprego e inclusive determinar sua alíquota, base de cálculo, cobrança e duração (art. 14), além de exigir a prestação de contas dos agentes públicos (art. 15). Nessa perspectiva, a Revolução Francesa deu início ao direito administrativo e financeiro, instituindo “o valor financeiro relativo à prestação de contas, etapa última e indispensável de atividade financeira estatal<sup>19</sup>”.

No modelo francês vigente, as decisões da Corte ficam sujeitas à revisão pelo Conselho de Estado<sup>20</sup>, que julga as causas em que a Administração Pública é parte. Enquanto fiscaliza os contadores públicos, a Corte de Disciplina Orçamentária é a responsável por supervisionar os ordenadores de despesa<sup>21</sup>. A marca da fiscalização francesa é a de ser exercida somente posteriormente à execução da despesa<sup>22</sup>.

Na Bélgica também é possível identificar um controle prévio, pois a totalidade das despesas submete-se a um visto. Entretanto, não cabe à Corte de Contas verificar o mérito da despesa, mas apenas exercer controle de legalidade e, sendo ilegal, devolver à autoridade de origem com a motivação da Corte<sup>23</sup>. Opera-se, portanto, um veto relativo, “abrindo a possibilidade de, se o Poder Executivo insistir

---

<sup>17</sup> CORTE DEI CONTI. La riforma delle funzioni controllo. Disponível em: <<http://goo.gl/paMjUb>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>18</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 6. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>19</sup> SCLiar, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.46, n.181, jan./mar. 2009. p.251.

<sup>20</sup> Apenas quando se trata de algumas atribuições, como pareceres e relatórios anuais, não há submissão à justiça administrativa francesa.

<sup>21</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.112.

<sup>22</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 5. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>23</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.108-111.

na despesa recusada, esta vir a realizar-se, mas sob a responsabilidade exclusiva do executor do orçamento”<sup>24</sup>, o que coloca o sistema belga como um “meio-termo” em relação aos sistemas francês e italiano<sup>25</sup>.

Já no modelo português, o Tribunal de Contas possui competência para “fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades” (art. 5º, nº1, alínea c, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC).

Embora essa fiscalização prévia encontre-se limitada a algumas hipóteses no art. 46 da LOPTC, a recusa do visto de conformidade gera “a ineficácia jurídica dos atos, contratos e demais instrumentos após a data da notificação da decisão aos respectivos serviços ou organismos interessados” (art. 45, nº2, da LOPTC).

Ainda na península ibérica, a Constituição Espanhola de 1978 preconiza que o Tribunal de Contas é o órgão supremo fiscalizador das contas e da gestão econômica do Estado, assim como do setor público (art. 136, 1). Apesar de depender diretamente das Cortes Gerais (Parlamento), goza de independência no exercício de suas funções, e seus membros possuem as mesmas garantias de inamovibilidade e independência dos juízes<sup>26</sup>.

Para fiscalizar as Administrações autônomas e locais, há os Órgãos de Controle Externo das Comunidades autônomas (como se fossem os Tribunais de Contas estaduais brasileiros), mas o Tribunal de Contas espanhol reserva a função jurisdicional para responsabilizar os gestores que ocasionam prejuízo aos fundos públicos<sup>27</sup>.

Na Inglaterra, o controle externo é exercido pelo NAO (*National Audit Office*), que auxilia o Parlamento inglês a fiscalizar o governo e a melhorar os serviços públicos. O Controlador e Auditor Geral do órgão é um representante da Câmara

---

<sup>24</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 6. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>25</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 6. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>26</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS. Presentación. Disponível em: <<http://goo.gl/m5BHcj>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

<sup>27</sup> TRIBUNAL DE CUENTAS. Presentación. Disponível em: <<http://goo.gl/m5BHcj>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

dos Comuns e alto funcionário que, além de outras funções, fiscaliza as entradas e saídas na conta do governo (*consolidated fund*). Nem ele nem sua equipe (em torno de 800 pessoas) são funcionários públicos (*civil servants*) do Poder Executivo<sup>28</sup>.

Dentro do órgão de contas inglês a função de controle é realizada por uma pequena equipe (*Exchequer team*), que faz uma aprovação prévia e diária das transações, através de um mecanismo denominado *the credit*. O trabalho desempenhado por esta equipe é feito antes da execução da despesa, incomum para os demais auditores que normalmente debruçam-se sobre os eventos passados<sup>29</sup>.

O NAO se assenta em quatro princípios fundamentais: *accountability*, probidade, objetividade e imparcialidade. Quanto, sobretudo, ao último aspecto, é emitido anualmente um código de conduta aos funcionários a fim de que a independência e credibilidade do órgão sejam asseguradas<sup>30</sup>.

Em relação aos Tribunais de Contas brasileiros, é possível afirmar que foram influenciados pelos três modelos clássicos (italiano, francês e belga), sofrendo profundas transformações ao longo da história<sup>31</sup>. Passa-se, portanto, à análise do modelo constitucional das Cortes de Contas no Brasil.

## 2.2 O DESENHO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

O controle da Administração Pública no Brasil é exercido sobre as entidades, órgãos e gestores públicos, bem como sobre pessoas jurídicas ou naturais no exercício do poder público ou que com ele contratam<sup>32</sup>.

Apesar de o controle externo também ser realizado pelo Poder Judiciário e pela própria sociedade<sup>33</sup>, a tarefa de fiscalizar contábil, financeira, orçamentária,

---

<sup>28</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE. About us. Disponível em: <<https://goo.gl/02F0EB>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

<sup>29</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE. The comptroller function. Disponível em: <<https://goo.gl/IRFN5z>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

<sup>30</sup> NATIONAL AUDIT OFFICE. Quality and Independence. Disponível em: <<https://goo.gl/VAAtvQ>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

<sup>31</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 6. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>32</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.132.

operacional e patrimonialmente a Administração Pública (art. 70, CF) compete essencialmente ao Poder Legislativo e aos órgãos auxiliares.

Antes da era republicana, entretanto, não é possível se falar em controle externo como se tem atualmente. Isso porque, no período colonial, tem-se notícia apenas da criação de um Erário Régio, e, durante o Império, uma tentativa fracassada de se criar um Tribunal de Contas no país<sup>34</sup>.

Apenas após a Proclamação da República é criada uma instituição efetivamente destinada a auxiliar no controle externo: o Tribunal de Contas da União, com base no Decreto 966-A de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa.

A primeira Constituição republicana (1891) desde logo conferiu *status* constitucional ao TCU, não obstante tê-lo disciplinado na parte de disposições gerais e transitórias<sup>35</sup>. De competências apenas atribuiu a de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de prestadas ao Congresso” (art. 89), inspirando-se no sistema italiano ao possibilitar o veto impeditivo absoluto<sup>36</sup>.

Já na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas foi inserido na parte “Dos Órgãos de Cooperação nas Entidades Governamentais”, juntamente com o Ministério Público e fora, portanto, dos capítulos destinados aos três poderes. O art. 101 do diploma consagrou uma mescla do sistema italiano e belga, prevendo o veto relativo e absoluto da corte<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Do Poder Judiciário não se exclui de apreciação lesão ou ameaça de direito (art. 5º, XXXV, CF), de modo, caso a Administração incorra em ilegalidade, pode o Judiciário anular o ato eivado. A sociedade também pode exercer controle através de direitos assegurados constitucionalmente, como no art. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV, ou regulamentados em leis esparsas como a de acesso à informação.

<sup>34</sup> ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. Nomeação e composição das Cortes de Contas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Pernambuco**, Recife, v.16, n.16, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/N3K97D>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.132.

<sup>35</sup> ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. Nomeação e composição das Cortes de Contas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Pernambuco**, Recife, v.16, n.16, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/N3K97D>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.132.

<sup>36</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 8. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>37</sup> “Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo. § 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste. § 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados. § 3º A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita



Por outro lado, a Constituição de 1937, eminentemente autoritária, alocou o Tribunal de Contas no capítulo do Poder Judiciário, reservando à lei a tarefa de regulá-lo<sup>38</sup>.

A Constituição de 1946 foi a primeira estabelecer, em seu art. 22, a expressão “com auxílio do Tribunal de Contas”, evidenciando que o responsável pelo controle externo, na verdade, é o Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU<sup>39</sup>. Atribuiu ao Poder Legislativo a tarefa de estabelecer se determinado ato estaria submetido ao registro prévio ou posterior<sup>40</sup>. Até então, não havia previsão de requisitos para a nomeação dos Ministros.

A Carta de 1967, que tratou do tema no capítulo do Poder Legislativo, inovou ao propor como requisitos para nomeação dos Ministros ser brasileiro, maior de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública (art. 73, § 3º)<sup>41</sup>. Também acabou com o controle prévio que se fazia presente, em que “os administradores tinham de submeter as emissões ao Tribunal de Contas antes de efetuá-las”<sup>42</sup>.

Finalmente, a Constituição de 1988 disciplina em seu art. 70 e parágrafo único:

---

pela forma prevista nas leis que os estabelecerem”. MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 8. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>38</sup> MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 9. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>39</sup> Art. 22 A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

<sup>40</sup> Art. 77, § 2º. Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de administração pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta deste. MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 9. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

<sup>41</sup> A Emenda constitucional nº 1 de 1969 manteve a mesma disciplina.

<sup>42</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.104. Apesar de ter abolido o controle prévio, a Constituição de 1967 possibilitou a realização de inspeções, permitindo uma atuação paralela ao controle posterior. MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 10. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responde, ou que, em nome desta, assume obrigações de natureza pecuniária.

Ao assim dispor, a Constituição de 1988 revela-se compatível com o Estado Democrático de Direito, uma vez que, seguindo a tradição das Constituições anteriores, atribui ao Poder representante do povo a função de fiscalizar a Administração Pública direta e indireta, indispensável para assegurar aos cidadãos uma “boa Administração” <sup>43</sup>.

A fiscalização contábil averigua os registros dos entes públicos e privados; a financeira verifica a aplicação dos recursos destinados a satisfazer as necessidades dos cidadãos; a orçamentária acompanha a execução das peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual); a operacional (inovação da CF de 1988) avalia o cumprimento das tarefas executivas; e, por fim, a patrimonial recai sobre os bens que não integram o patrimônio público <sup>44</sup>.

Exemplos de mecanismos conferidos ao Poder Legislativo para exercer controle sobre a Administração são as Comissões Parlamentares de Inquérito, as quais possuem poderes para investigar próprios do Poder Judiciário, bem como as Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), reportadas no art. 166, parágrafo primeiro da CF de 1988 <sup>45</sup>. Não obstante, a carta constitucional estabelece no art. 71 um valioso aliado do Poder Legislativo nessa

---

<sup>43</sup> SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.46, n.181, jan./mar. 2009. p.253.

<sup>44</sup> SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.46, n.181, jan./mar. 2009. p.253.

<sup>45</sup> AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.146-147. Este dispositivo confere a estas Comissões a competência para “examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República” e “examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58”.

tarefa fiscalizatória: os Tribunais de Contas, verdadeiros “órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração” <sup>46</sup>.

Utilizando como parâmetro o Tribunal de Contas da União, a Constituição Federal designa inúmeras funções, cujo amplo rol justifica-se pela importância das Cortes de Contas para assegurar transparência e, por conseguinte, moralidade na Administração Pública.

Resumidamente, cabe às Cortes de Contas investigar e, se identificadas irregularidades, exercer correção, julgamento e aplicar multas e sanções. Segundo o art. 71, incisos e parágrafo segundo, possuem atribuições investigativas, corretivas, cautelares, jurisdicionais e punitivas e, também, atribuições opinativa, consultiva, informativa e declaratórias<sup>47</sup>.

Para além da competência de emitir parecer prévio das contas do governo e exercer controle de legalidade dos atos, as Cortes de Contas brasileiras exercem uma atividade fiscalizatória relevante, realizando “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” nas unidades administrativas dos três poderes e demais entidades (art. 71, IV, CF).

Embora os membros do TCU possuam as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, §3º, CF), e os do TCE as mesmas dos Desembargadores dos Tribunais estaduais de Justiça (art. 75, CF), isso não significa que as Cortes de Contas integrem o Poder Judiciário brasileiro<sup>48</sup>.

Os Tribunais de Contas no Brasil fazem parte de um conjunto de órgãos independentes que, pelas funções que desempenham, não se encaixam na clássica divisão dos três Poderes. São dotados, portanto, de “autonomia constitucional” <sup>49</sup>.

Assim, o art. 71 da Constituição Federal ao referir-se a “auxílio” não deixa dúvidas de que a relação entre Congresso Nacional e Tribunal de Contas é de

---

<sup>46</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. *O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 11.

<sup>47</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.104-106.

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In: FREITAS, Ney José de (Org.). *Tribunais de Contas: Aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.63- 64.

<sup>49</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, dez. 2005 – jan./fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Cviiyh>>. Acesso em: 9 fev. 2016. p. 21.

cooperação, e nunca de subordinação<sup>50</sup>. Como observa o Conselheiro Inaldo Araújo, do Tribunal de Contas da Bahia, “assim como o Ministério Público é órgão essencial à justiça, sem fazer parte do Judiciário, os Tribunais de Contas são essenciais ao controle externo [...], sem se submeterem a qualquer tipo de influência”<sup>51</sup>.

Carlos Ayres Britto ressalta que, além de não integrar o Poder Legislativo, é descabido considerar o Tribunal de Contas como órgão auxiliar no sentido de “inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional”, pois o termo *auxílio*, na verdade, traduz a ideia de uma “coparticipação inafastável”<sup>52</sup>: “tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais”<sup>53</sup>.

Assim, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas são independentes entre si, pois com competências constitucionais distintas<sup>54</sup>, mas ao mesmo tempo harmônicos, à medida que ambos possuem a mesma função: atuar no controle externo<sup>55</sup>.

Isso não significa que as Cortes de Contas estão imunes a eventuais solicitações do Legislativo para que instaure ações especiais, devendo, não só por iniciativa própria, mas também da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, realizar inspeções e auditorias (art. 71, IV, CF).

De qualquer forma, a possibilidade de instaurarem procedimentos por iniciativa própria demonstra que as Cortes de Contas não se limitam ao papel de auxiliar do Poder Legislativo, sendo possível que atuem autonomamente para

---

<sup>50</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, dez. 2005 – jan./fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Cviiyh>>. Acesso em: 9 fev. 2016. p. 23.

<sup>51</sup> ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Os Tribunais de Contas e a independência. **Atricon**, 26 de ago. de 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/TI3zSb>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

<sup>52</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.3-4.

<sup>53</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.3.

<sup>54</sup> Enquanto as competências do Congresso Nacional estão arroladas no art. 49, incisos IX e X, as do TCU estão no art. 71 da Constituição Federal.

<sup>55</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.5.

desempenhar o seu dever no controle financeiro-patrimonial da Administração Pública<sup>56</sup>.

Também não exercem função jurisdicional, já que esta é tipicamente do Poder Judiciário, o qual o Tribunal de Contas não faz parte enquanto órgão (art. 92, CF) e nem como instituição essencial à função jurisdicional (art. 127, CF).

Esclarecida a natureza autônoma dos Tribunais de Contas em relação aos demais Poderes, cumpre analisar a composição estabelecida pelo constituinte.

Em seu art. 73, caput, a Constituição Federal definiu que o Tribunal de Contas da União é composto por nove Ministros, a serem nomeados conforme os requisitos dispostos no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, quais sejam: mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

O art. 75 da Constituição determinou, por sua vez, a aplicação das normas constitucionais, no que couberem, na organização, composição e fiscalização das Cortes Estaduais e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No art. 73, a Constituição Federal ainda estabeleceu o modo de preenchimento das vagas dos Ministros do TCU e, simetricamente, dos Tribunais de Contas Estaduais. Diz o parágrafo segundo do referido dispositivo que os Ministros serão escolhidos:

- I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;
- II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Devido às Cortes Estaduais serem compostas por apenas sete Conselheiros (por força do parágrafo único do art. 75, da CF), fez-se necessário que o Supremo Tribunal Federal pacificasse a distribuição das vagas de escolha dos Governadores e das Assembleias Legislativas.

Assim, por meio de várias ADI's propostas contra Constituições estaduais<sup>57</sup>, decidiu a Corte Constitucional brasileira que três vagas devem ser destinadas à

---

<sup>56</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.102.

escolha do Governador do Estado, enquanto as quatro demais para a escolha da Assembleia Legislativa, sendo considerados inconstitucionais, portanto, os dispositivos nas Constituições estaduais que apenas destinem duas vagas para escolha do Governador. Em 2003, foi editada a Súmula 653, com o seguinte teor:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete Conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha.

Dessa forma, no âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais, das três vagas destinadas à escolha pelos Governadores somente uma será de “livre” nomeação, enquanto as duas demais devem ser preenchidas por já ocupantes de cargos de Auditor do Tribunal de contas e de membro do Ministério Público junto à Corte de Contas estadual.

Atualmente o sistema brasileiro é composto de 1 Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas dos Estados, 4 Tribunais de Contas dos Municípios (nos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás) e 2 Tribunais de Contas Municipais (nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro).

Nos estados que possuem Tribunais de Contas dos Municípios, cabem a estes fiscalizar os recursos despendidos no âmbito municipal, restando ao Tribunal de contas estadual analisar as despesas ocorridas na esfera estadual. Caso não existam (como acontece em 22 estados brasileiros), cabe à Corte Estadual exercer fiscalização sobre os Municípios.

Quanto aos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, há um Tribunal de Contas especificamente destinado a fiscalizá-los. O art. 31, §4º, da Constituição Federal, entretanto, vedou a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> ADI's 219-PB, 419-ES, 1.566-SC, 2013-PI, entre outras.

<sup>58</sup> Segundo entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal, “a Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º)”. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, Plenário, 02 fev. 1995.

Diante deste panorama, resta evidente a relevância do papel constitucional conferido aos Tribunais de Contas, que desde o Decreto 966-A de Rui Barbosa se apresentam como garantia do Estado Democrático de Direito.

É certo que a concretização dos direitos fundamentais constitucionais depende da atividade financeira do Estado, a qual as Cortes de Contas exercem o papel de fiscalizar e controlar. Como elucida Ricardo Lobo Torres, “a legitimidade do Estado Democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira”<sup>59</sup>.

Apesar de os Tribunais de Contas serem, a princípio, órgãos auxiliares do Legislativo, “comum é a invocação das dificuldades que teria o Legislativo, às voltas com tarefas políticas, de cumprir adequadamente a função de controle financeiro, pelo caráter técnico e complexidade crescente de que se reveste”<sup>60</sup>.

Disso decorre o protagonismo (necessário) de tais Cortes no controle externo, cuja independência de suas decisões, por outro lado, depende do grau de vinculação ao Poder Legislativo, ou seja, do grau de politização dos Conselhos dos Tribunais. E, nesse ponto, segundo Medauar, os Tribunais de Contas brasileiros não exercem suas funções com plena independência, registrando-se “insatisfação a respeito do seu desempenho, notando-se descrédito da população em geral e queixas de seus próprios integrantes”<sup>61</sup>.

Mas o que permite essa politização dos colegiados das Cortes de Contas brasileiras? Conforme será analisado no segundo e terceiro capítulos, é possível atribuir a frouxidão (ou indeterminação) dos requisitos para nomeação e o modo de ingresso dos Conselheiros como a principal brecha para a maculação da efetividade dos Tribunais de Contas brasileiros.

---

<sup>59</sup> TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 4, jul./set.1993. p.192.

<sup>60</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.102.

<sup>61</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.102.

### **3 REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA A NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS**

#### **3.1 REQUISITOS OBJETIVOS: NACIONALIDADE, IDADE E PRÁTICA PROFISSIONAL**

A Constituição de 1967 foi a primeira a propor requisitos mínimos para o ingresso no cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União, incrementados, posteriormente, na Constituição de 1988. O atual sistema apresenta-se mais rígido ao estabelecer uma idade máxima e reputação ilibada pelo nomeado, além de mais de dez anos de prática profissional nas áreas de conhecimento admitidas. Observe-se a íntegra dos requisitos exigidos pela Constituição de 1988, constantes em seu art. 73, §1º:

Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:  
I- mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;  
II- idoneidade moral e reputação ilibada;  
III- notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;  
IV- mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

O art. 12, §3º, da Constituição Federal estabelece os cargos privativos de brasileiro nato, ou seja, aqueles que possuem nacionalidade primária ou originária, a partir do critério do *jus soli* ou *jus sanguinis*. Dentre os cargos elencados, encontra-se o de Ministro do Supremo Tribunal Federal e o de Estado e da Defesa (incluído pela EC 23/1999), mas não há qualquer menção ao cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União<sup>62</sup>. Logo, pode exercer o cargo de Ministro do TCU brasileiro nato ou naturalizado<sup>63</sup>, possibilidade esta que se estende também ao cargo de Conselheiro estadual.

---

<sup>62</sup> Diferente da EC 01/1969, que em seu art. 145, parágrafo único, previa como cargo privativo de brasileiro nato o de Ministro do TCU.

<sup>63</sup> Segundo o art. 12, II, da CF, são aqueles que adquiriram a nacionalidade brasileira na forma da lei (com condições específicas para os originários de países de língua portuguesa), ou os estrangeiros



No tocante à idade, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado de que se trata de “limite objetivo que não admite exceções” <sup>64</sup>. O requisito etário de mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos também é exigido pela Constituição Federal de 1988 para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 101), do Superior Tribunal de Justiça (art. 104, par. ún.) e do Tribunal Superior do Trabalho (art. 111-A).

Uma vez no cargo, passa a valer o limite de idade para aposentadoria compulsória previsto no art. 40, II, da Constituição, recentemente alargado para 75 anos através da Emenda Constitucional 88/2015 <sup>65</sup>.

A título de curiosidade, menciona-se caso ocorrido em 2013 envolvendo o Ministro do TCU, Raimundo Carreiro, que enquanto Secretário-Geral do Senado apresentou registro de nascimento de 1946 para obter a aposentadoria da Casa, mas depois de ingressar no cargo na Corte de Contas da União conseguiu no Poder Judiciário a alteração do seu registro de nascimento para 1948, permitindo sua permanência na Corte por mais dois anos, o que lhe possibilitará a ascensão ao cargo de Presidente no biênio 2017-2018<sup>66</sup>.

Isso porque, pela tradição do TCU, o critério para a escolha do Presidente da Casa é que o mais antigo na Corte e que não exerceu a posição assuma a presidência, e o Ministro Carreiro, com a “nova idade”, é o próximo da lista. Tal “manobra”, no entanto, foi feita antes da EC 88/2015, que estendeu por mais cinco anos o tempo para a aposentadoria compulsória.

Com relação à idade mínima para o cargo, já tramitou na Câmara dos Deputados proposta de Emenda à Constituição (de nº 97/2007) para reduzir a idade mínima dos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios de mais de 35 anos para superior a 30 anos, como acontece com os Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal. Na justificativa da proposta, o

---

de qualquer nacionalidade aqui residentes há mais de 15 anos ininterruptos, sem condenação penal e que requeiram a nacionalidade.

<sup>64</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 23.968. Impetrante: Lincoln Magalhães da Rocha. Impetrados: Tribunal de Contas da União e Benjamin Zymler. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, Plenário, 14 jun. 2008.

<sup>65</sup> A EC 88/2015 acrescentou o art. 100 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que “até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal”.

<sup>66</sup> FABRINI, Fábio. Ministro do TCU “rejuvenesce” dois anos para evitar aposentadoria. **Estadão**, São Paulo, 20 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/8CYr1o>>. Acesso em 23 abr. 2016.

Deputado Damião Feliciano ponderou que isso permitiria aos mais jovens integrarem os colegiados dos Tribunais e ajudarem no controle e zelo da coisa pública, uma vez que a idade mínima exigida para os Conselheiros dos Tribunais de Contas é maior se comparada à exigida para Deputados Federais, Deputados Estaduais ou Distritais, bem como para Prefeitos e Vice-Prefeitos (vide art. 14, § 3º, VI, “b” e “c”, da Constituição) <sup>67</sup>. No entanto, a proposta não continha o número mínimo de assinaturas exigido.

Como se vê, quanto aos requisitos da nacionalidade e idade não há dificuldades, uma vez que são aferíveis objetivamente. Embora não seja imune a problematizações, também é possível incluir nessa categoria a exigência de que o nomeado possua mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional nas áreas de conhecimento estabelecidas no inciso III.

O requisito previsto no inciso IV trata-se de aspecto que visa, sobretudo, garantir eficiência por parte dos Ministros/Conselheiros (princípio consagrado no art. 37, caput, da CF). Uma vez conciliado com a exigência de notórios conhecimentos nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública, a norma constitucional combina conhecimento teórico e prático por parte do candidato à vaga, ideal para o bom desempenho de qualquer função.

Desse modo, não basta apenas que o candidato demonstre possuir conhecimentos “abstratos” sobre alguma das áreas de conhecimento do inciso III: precisa aliá-los à prática e comprovar ter exercido por mais de dez anos alguma função ou atividade relacionada. Assim, se seu conhecimento teórico está ligado à área jurídica, deve comprovar ter desempenhado alguma das carreiras possíveis por mais de dez anos, como a de advogado, juiz, promotor, etc., e assim por diante.

No entanto, a objetividade deste critério não afasta o questionamento se eventual lapso temporal entre o cumprimento destes dez anos e a nomeação não afetaria a situação ideal pretendida pelo constituinte. Veja-se que não está consignado expressamente no dispositivo que essa prática profissional deve ser imediatamente anterior à indicação ao cargo e, também, contínua.

---

<sup>67</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 97/2007. Dá nova redação ao parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal. Fixa a idade mínima para a nomeação para o cargo de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Altera a Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Damião Feliciano. Disponível em: < <http://goo.gl/1yi94b>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Essa lacuna pode ocasionar a ascensão de candidato que, apesar de cumprir o período de atividade exigido, o fez há tanto tempo que seu conhecimento se tornou obsoleto, porque distante da prática. O conhecimento e, portanto, sua aplicação, estão em constante transformação, principalmente no presente contexto da era digital e da sociedade de informação. Além disso, não é incomum que a prática não seja compatível com a teoria em determinadas situações, de modo que se afastar do mundo concreto sobre o qual recai o conhecimento abstrato pode significar, em última análise, pouco saber.

Assim, alguém que não exerce alguma função relacionada à sua área do conhecimento por certo período de tempo e de forma não contínua pode afastar-se tanto da prática que uma reinserção se torna tarefa penosa e lenta, o que, na rotina atribulada dos Tribunais de Contas, pode ocasionar prejuízos às funções desempenhadas e também aqueles sobre os quais recai a atuação da Corte.

Obviamente, nem sempre isso ocorrerá, mas o direito deve procurar prever e tutelar o maior número de situações do mundo prático, e, sob essa perspectiva, a norma como está prevista na Constituição Federal deixa a desejar ao não estabelecer um período razoável entre a nomeação e a conclusão dos dez anos exigidos. Sobre esse aspecto, não foi identificada qualquer previsão nas Constituições Estaduais ou Regimentos internos e Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas estaduais e da União que supram essa lacuna.

De qualquer forma, esses três requisitos são de fácil identificação, não havendo dificuldades para analisar o preenchimento por parte dos indicados à vaga. O problema acontece, como se verá a seguir, quando da análise dos outros três requisitos estabelecidos pela Constituição, pois tamanha é a indeterminação dos conceitos e a carga valorativa que os permeiam que acabam se tornando requisitos subjetivos.

### **3.2 REQUISITOS SUBJETIVOS: IDONEIDADE MORAL, REPUTAÇÃO ILIBADA E NOTÓRIOS CONHECIMENTOS**

Apesar de a Constituição prever requisitos de subsunção imediata, explicitados no tópico anterior, quando estabelece “reputação ilibada”, “idoneidade moral” e “notórios conhecimentos” como critérios para a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União (e, em simetria, dos Conselheiros dos Tribunais de

Contas estaduais), a resposta não é automática: embora seja possível dar contornos objetivos, não se escapa de uma análise subjetiva do candidato à nomeação.

Assim, como aponta Fernando Bueno Guimarães, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, não obstante a ampliação do rol de critérios – o que poderia fazer transparecer maior rigor da Constituição de 1988 para nomeação dos Ministros e Conselheiros – estes três requisitos não têm significado definido nem são regulamentados<sup>68</sup>.

Efetivamente, tais critérios para nomeação são conceitos indeterminados, que “trazem consigo uma carga valorativa que dificulta a interpretação e até mesmo põe em dúvida a viabilidade de se obter, mediante um juízo cognitivo, o sentido adequado do preceito legal”<sup>69</sup>.

Segundo Bandeira de Mello, os conceitos indeterminados possuem uma zona de certeza positiva, em que o caso concreto se subsume ao dispositivo; uma zona de certeza negativa, quando não se subsume ao dispositivo; e uma zona “cinzenta”, em que não há certeza sobre a definição da expressão<sup>70</sup>. É justamente nessa última zona que se encontraria a discricionariedade administrativa, deixando-se ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador alcançar a solução ótima.

Canotilho, quando da análise dos métodos de interpretação da Constituição, observa que há uma especial dificuldade no âmbito do direito constitucional de operar o “processo concretizador”<sup>71</sup> que a norma exige para completar seu significado, posto que alguns enunciados linguísticos são “conceitos vagos, conceitos indeterminados” e outros “conceitos de valor”. Nessa perspectiva,

Em face do caráter aberto, indeterminado e polissêmico das normas constitucionais, torna-se necessário que, a diferentes níveis de realização ou de concretização – legislativo, judicial, administrativo – se aproxime a norma constitucional da realidade<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup> GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, v. 25, n. 39, set. 2008. p.76.

<sup>69</sup> SICCA, Gerson dos Santos. Conceitos indeterminados no direito administrativo e discricionariedade: limites da vinculação do administrador no Estado Democrático de Direito. **Revista da AGU**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/680254>>. Acesso em: 01 mar. 2016. p. 2.

<sup>70</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle Judicial dos Limites da Discricionariedade Administrativa. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 31, set./out. 1974. p. 35 a 42.

<sup>71</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993. p. 216

<sup>72</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993. p. 224.

Adotando o método hermenêutico-concretizante, o jurista português pondera que nessa passagem da norma jurídica para “norma de decisão” <sup>73</sup> o sujeito concretizante adquire especial relevância<sup>74</sup>.

Ocorre que, quando da interpretação dos requisitos de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, quem define na prática o conteúdo semântico da norma constitucional são o Executivo e o Legislativo da União, dos Estados e Distrito Federal, o que, conforme será abordado no terceiro capítulo, tem sido utilizado para o apadrinhamento político nos colegiados das Cortes de Contas brasileiras e, por conseguinte, para o afastamento do aspecto técnico idealizado na Constituição de 1988.

Por ora, cumpre analisar, no plano teórico, como a doutrina tem procurado definir o que significam os requisitos da idoneidade moral, da reputação ilibada e dos notórios conhecimentos.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “idoneidade moral é a aptidão, a capacidade de situar-se no plano dos bons costumes consagrados pela sociedade; reputação ilibada diz respeito ao conceito que a sociedade atribui ao sujeito de ser ‘sem mancha, puro, incorrupto’” <sup>75</sup>. Assim, entende que para preencher o requisito da idoneidade moral bastaria que o candidato não tenha “condenação criminal definitiva” nem seja “frequentador de colunas policiais” e, quanto à reputação ilibada, não tenha envolvimento com “atos de corrupção”, por exemplo<sup>76</sup>.

Entretanto, apesar de o autor buscar conferir objetividade (tomando como parâmetro decisão do Supremo Tribunal Federal da época), não consegue se desvencilhar do juízo subjetivo que inerentemente assombra tais requisitos, sobretudo o da reputação ilibada. Observe-se na seguinte passagem:

Situando-se no plano moral, para que se deixe de preencher o requisito [reputação ilibada], não é necessária a existência de processo condenatório, mas simplesmente que, aos olhos do *bonus pater familias*, a conduta seja veementemente reprovável; que o ‘candidato’ não mais seja merecedor de crédito suficiente para desempenhar tão elevado cargo<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993. p. 223

<sup>74</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993. p.223 e 224.

<sup>75</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de Tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995. p.114.

<sup>76</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de Tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995. p.114.

<sup>77</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de Tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995. p.114.

Embora o texto seja do ano de 1995, tem sido utilizado como parâmetro em decisões judiciais recentes<sup>78</sup>, o que demonstra a dificuldade da doutrina jurídica e dos órgãos judiciais em definir critérios sólidos para superar a indeterminação de tais requisitos até hoje.

Em parecer do ano de 1999<sup>79</sup>, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, quando consultada pelo Senador Roberto Freire a respeito do significado de reputação ilibada no texto constitucional<sup>80</sup>, manifestou-se no sentido de que “considera-se detentor de ‘reputação ilibada’ o candidato que desfruta, no âmbito da sociedade em que vive, de reconhecida idoneidade moral, que é a qualidade da pessoa integra, sem mancha, incorrupta”<sup>81</sup>. Assim, no entendimento da Casa Legislativa deve haver análise dos antecedentes do candidato a cargos importantes, para que se constate se quando da assunção do cargo este não infringiria os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da Administração Pública.

Novamente, não há elementos objetivos claros que permitam aferir o preenchimento ou não de tais requisitos.

Alguns autores articulam que “a nomeação de Ministro do TCU ou de um Conselheiro do Tribunal de Contas não é um ato administrativo totalmente discricionário. É, na verdade, ato parcialmente vinculado, pois a Carta Magna já traçou toda a sua moldura”<sup>82</sup>.

Assim, quando a Constituição Federal se refere a, especialmente, notórios conhecimentos jurídicos, não cabe ao nomeante avaliá-los a seu critério, devendo restar comprovado através do histórico da vida acadêmica e profissional do

---

<sup>78</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Agravo de Instrumento de n. 696.375. Agravante: Natanael José da Silva. Agravada: Fátima Cleide Rodrigues da Silva. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Primeira turma, 17 set. 2013.

<sup>79</sup> BRASIL, Senado Federal. Parecer n. 812/1999, exarado na Consulta nº1/1999. Comissão de Constituição e Justiça, 15 out. 1999. Relator: Senador Ramez Tebet. Disponível em: <<http://goo.gl/gGjhjy>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

<sup>80</sup> A consulta foi motivada pela nomeação de Presidente do Banco Central o qual o Senador entendia não preencher os dois requisitos.

<sup>81</sup> BRASIL, Senado Federal. Parecer n. 812/1999, exarado na Consulta nº1/1999. Comissão de Constituição e Justiça, 15 out. 1999. Relator: Senador Ramez Tebet. Disponível em: <<http://goo.gl/gGjhjy>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

<sup>82</sup> AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 133.

nomeado que assim possa ser assim considerado conforme “os padrões aceitos pela maioria da comunidade científica”<sup>83</sup>.

Entre notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, reputação ilibada e idoneidade moral, de fato o primeiro é o que parece ser o mais concreto dos critérios. Mas veja-se que também não é possível estabelecer seguramente o seu significado, pois não há definição do que são esses padrões geralmente aceitos. Bastaria ser graduado em uma das áreas? Ou seria melhor que fosse pós-graduado, mestre ou doutor?

Já se abordou no tópico anterior a necessidade da combinação entre a exigência dos notórios conhecimentos e do tempo de atividade profissional, uma vez que o saber e a prática devem se complementar. Ora, aqui o contraponto é sob outro aspecto: mesmo que o indicado tenha exercido os dez anos de função ou atividade profissional próximo da nomeação – ou seja, possua o conhecimento prático pretendido pelo constituinte – para que preencha o requisito do inciso III não seria necessário que tenha realizado cursos de aperfeiçoamento ou atualização ao longo desse tempo, tendo em vista a volatilidade e mutação dos conhecimentos na sociedade moderna?

Embora a resposta mais segura para garantir eficiência e efetividade no exercício das funções das Cortes de Contas seja afirmativa, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento antigo, mas utilizado como paradigma até hoje<sup>84</sup>, de que “a qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo Governador do Estado, a seu juízo discricionário”<sup>85</sup>.

Isso significa que sequer a titulação é reconhecida pela jurisprudência como obrigatória para preencher o requisito do inciso III, tornando, na prática, supérflua a pertinente discussão sobre a necessidade de pós-graduação, mestrado, doutorado ou ao menos cursos de aperfeiçoamento ou atualização dos candidatos à vaga.

---

<sup>83</sup> AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Paiva de. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 133.

<sup>84</sup> No site do STF, na parte de legislação anotada intitulada “A Constituição e o Supremo”, quando do requisito do inciso III menciona-se o referido entendimento. Disponível em: <<http://goo.gl/rY9YqY>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

<sup>85</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR. Requerente: Ministério Público Estadual e Telcimar Mota de Oliveira. Requerido: Estado de Roraima e Amazonas Brasil e outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 16 out. 1997.

Em vista disso, fica nítida a abertura também desta exigência, cuja zona “cinzenta” não tem garantido o filtro necessário para um conselho técnico e de qualidade – como será demonstrado no capítulo seguinte.

Outra dificuldade é se é possível valorar condenações não transitadas em julgado (a respeito de matérias relevantes para o exercício do cargo pleiteado, como desvio de verbas públicas, corrupção, etc.) a fim de afastar a idoneidade moral e reputação ilibada do indicado a Ministro/Conselheiro. O entendimento doutrinário e jurisprudencial tem sido positivo, sobretudo quando há indícios contundentes no processo em trâmite de que houve a prática do ilícito, mas também é possível encontrar decisões, inclusive do STF, que desconsideram tais elementos em nome do princípio da presunção de inocência<sup>86</sup>.

Apesar do entendimento da Suprema Corte Brasileira, em 17 de fevereiro de 2016, no HC 126292<sup>87</sup>, o STF entendeu que iniciar a execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau não ofende o princípio constitucional da presunção da inocência, o que, refletidamente, coloca mais uma vez no campo da incerteza quando processos criminais em curso contra o acusado são passíveis de valoração para fins de desconstituir a idoneidade moral e reputação ilibada dos indicados a Ministros e Conselheiros.

Esse cenário demonstra que não se pode falar em consenso no cenário jurídico brasileiro, invocando-se a “análise do caso concreto” como o critério último e, assim, mais uma vez o balizamento dos requisitos retorna ao plano da subjetividade.

A indeterminação dos critérios da reputação ilibada, idoneidade moral e dos notórios conhecimentos coloca em xeque a própria efetividade da norma, à medida que doutrina e jurisprudência, a não ser para casos em que salte aos olhos a não subsunção à norma, não conseguem definir parâmetros para preencher o vazio das expressões utilizadas pelo constituinte.

---

<sup>86</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Pedido de suspensão de liminar n. 234/RO. Requerente: Estado de Rondônia. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 out. 2008.

<sup>87</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n.126292. Paciente: Marcio Rodrigues Dantas. Impetrante: Maria Cláudia de Seixas. Coator: Relator do HC n. 313.021 do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, Tribunal Pleno, 17 fev. 2016.



Cabe analisar se as Constituições estaduais buscam de alguma forma regulamentar estes critérios a fim de evitar ao máximo, no plano estadual, o ingresso de Conselheiros não qualificados ou não qualificados o suficiente para exercer os cargos.

### **3.3 OS REQUISITOS DE NOMEAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E LEGISLAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Analizando as Constituições estaduais, verifica-se que todas estabelecem os mesmos requisitos previstos na Constituição Federal para a nomeação dos Conselheiros, com exceção da Constituição do Rio Grande do Sul que é omissa nesse aspecto.

As Constituições do Acre, Alagoas, Goiás, Maranhão, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Tocantins reproduzem as disposições da Constituição Federal de 1988, sem acrescentar especificações ou mais requisitos para nomeação dos Conselheiros ou auditores concursados.

Quanto aos Conselheiros, a Constituição Estadual do Espírito Santo (art. 74 §7º), de São Paulo (art. 31 §6º) e a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 82, §7º) impõem a obrigação de que declarem seus bens no ato de posse e quando do término do exercício do cargo, enquanto a do Ceará (art. 71, §6º), mais rígida, determina que isso seja feito anualmente, também quanto aos cônjuges e descendentes até o primeiro grau ou por adoção dos Conselheiros, seja publicado no Diário Oficial do Estado para acesso de todos (§7º) e, em caso de suspeita de enriquecimento ilícito ou outras irregularidades, sejam ainda tomadas providências pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.

As Constituições da Bahia (art. 94, §4º), Mato Grosso (art. 49, §4º), Paraíba (art. 77), Rio de Janeiro (art. 130), bem como a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 83) estabelecem aos Conselheiros, mesmo que em disponibilidade, a vedação ao exercício de outra função pública, salvo uma de magistério, bem como perceber, a qualquer título, custas ou participações nos processos, ou ainda se dedicarem a atividades político-partidárias, sob pena de perda do cargo<sup>88</sup>. Entretanto, não há

---

<sup>88</sup> A LODF e a CERJ falam em vedação ao exercício de outra função pública “nem qualquer profissão remunerada”, e “perceber, a qualquer título ou pretexto, participações nos processos”, diferentemente das demais.

qualquer impedimento à nomeação quando da prática de atividade político-partidária pretérita.

Apenas as Constituições do Rio de Janeiro, Rondônia e a Lei Orgânica do Distrito Federal apresentam limitações diversas para os Conselheiros.

A Constituição do Rio de Janeiro, em seu art. 128, exige formação superior para o cargo. Já a Lei Orgânica do Distrito Federal proíbe a nomeação de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral (art. 82,§9º), cujo extenso rol está previsto na Lei Complementar 64/1990 e foi alargado pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010).

A Constituição de Rondônia, de igual modo, estabelece expressamente as situações em que não são preenchidos os requisitos da idoneidade moral e reputação ilibada (art. 48, §7º), que também coincidem com algumas das hipóteses de inelegibilidade previstas na lei complementar mencionada. Vale destacar:

§ 7º. Não satisfazem os requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada aqueles que:

I– tenham sido condenados, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, após o cumprimento da pena, pelos crimes:

- a) contra a economia popular, a fé pública, administração pública e o patrimônio público;
- b) contra patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
- c) contra o meio ambiente e a saúde pública;
- d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privada de liberdade;
- e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
- f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
- g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
- h) de redução à condição análoga à de escravo;
- i) contra a vida e a dignidade sexual; e
- j) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

II – tenham sido declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

III –tenham suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

IV – revogado;

V – aos detentores de cargo na administração pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

VI – tenham sido condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por

ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito;

VII – tenham sido excluídos do exercício da profissão por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; e

VIII – tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário.

Algumas Constituições estaduais preveem para os auditores submetidos a concurso público condições para exercerem o cargo, algumas inclusive exigindo os mesmos requisitos previstos para os Conselheiros, como a do Amazonas (art. 44) e Ceará (art. 72).

A Constituição da Bahia (art. 94 § 3º) e do Mato Grosso (art. 49, § 1º) somente exigem que tenham no mínimo dez anos de serviço nos Tribunais. Já a Constituição do Amapá (art. 113, § 6º), Mato Grosso do Sul (art. 80, § 6º), Minas Gerais (art. 79, I), Pará (art. 120, I), Paraíba (art. 74, §4º), Piauí (art. 88, § 6º), Rio Grande do Norte (art. 56, § 5º), Roraima (art. 47), Sergipe (art. 71 § 3º, I) estabelecem, além da aprovação em concurso público, a titulação em curso superior em direito, ciências contábeis, econômicas ou administrativas, algumas permitindo também em ciências sociais e atuariais.

Além da aprovação no concurso público e a titulação, a Constituição do Amapá também requer para o cargo idoneidade moral e reputação ilibada (art. 113, § 6º) e a de Sergipe (art. 71 § 3º) e de Minas Gerais (art. 79) cinco anos de efetiva atividade profissional, idoneidade moral e reputação ilibada, trinta anos completos, no mínimo, na data de inscrição do concurso (Sergipe) e no mínimo trinta e no máximo sessenta e cinco anos de idade na data da indicação (Minas Gerais). A do Pará, um pouco mais rigorosa, exige mais de trinta e cinco anos de idade na data da inscrição do concurso, idoneidade moral, reputação ilibada e dez anos de efetiva atividade profissional.

Observando as disposições dos diplomas estaduais para o cargo de Conselheiro e de auditor do Tribunal de contas, revela-se curioso como muitas inovam ao estabelecer requisitos aos cargos de auditores substitutos (o que não se vê na Constituição Federal), algumas estendendo todos os previstos para o cargo de Conselheiro (inclusive especificando-os, como no caso da titulação necessária), mas não impõem na mesma proporção limitações também para os cargos de

Conselheiros, que, ao contrário dos auditores, não passam pela peneira do concurso público.

A previsão para a declaração dos bens dos Conselheiros é pertinente, principalmente da forma exigida pela Constituição do Ceará. Entretanto, se não houver comprometimento com uma análise séria entre os bens declarados e os que efetivamente são proprietários, buscando-se identificar a origem dos rendimentos e propriedades, converte-se a norma em obrigação vazia, incapaz de revelar se obtiveram vantagens e enriquecimento indevidos ao longo do exercício do cargo.

A norma que proíbe os Conselheiros de exercerem outra função pública e de se dedicarem à atividade político-partidária também não possui tanto efeito prático, pois geralmente o cargo de Conselheiro tem servido como “aposentadoria para políticos”<sup>89</sup>, que abandonam seus antigos cargos quando da nomeação (sobretudo considerando os fartos proventos e benefícios do cargo). Quanto à proibição de que percebam custas ou participações nos processos, trata-se de obviedade que, nesse caso, não precisava ser expressamente prevista pela legislação.

As disposições que parecem ser as que mais se atentam ao problema da indeterminação dos requisitos estabelecidos pela Constituição Federal é a de diplomação dos Conselheiros prevista pela Constituição estadual do Rio de Janeiro e, sobretudo, a de que os inelegíveis, na forma da legislação eleitoral, não podem exercer o cargo (Lei Orgânica do Distrito Federal e Constituição estadual de Rondônia).

Apesar do já mencionado entendimento do STF de que a qualificação profissional formal não é requisito à nomeação do Conselheiro estadual, a exigência de diplomação deveria decorrer da própria noção de notórios conhecimentos, dado que a graduação confere o mínimo de conhecimento que alguém pode ter sobre alguma área.

Não obstante, devido à abertura do conceito e o próprio entendimento jurisprudencial questionável da Corte Constitucional brasileira, trata-se de positivação necessária e que deveria ser seguida pelas demais Constituições estaduais a fim de garantir o mínimo de tecnicidade ao cargo. Como será visto no terceiro capítulo, o resultado para a atual configuração dos Tribunais de Contas brasileiros da ausência dessa previsão expressa é o de que há Conselheiros

---

<sup>89</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.102.

estaduais que não possuem graduação em uma das áreas exigidas pela Constituição Federal, ou, pior, sequer possuem qualquer diplomação.

Uma vez que as hipóteses de inelegibilidade contemplam, por exemplo, decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado pelos crimes contra a economia popular, fé pública, administração, patrimônio público, crimes eleitorais, de abuso de autoridade, entre outros, a previsão na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Constituição de Rondônia resolve a problemática já explicitada neste trabalho em se definir se candidatos com condenações pela prática de determinados crimes podem ser considerados habilitados para o cargo de Conselheiro e, mais, se é necessário o trânsito em julgado da condenação.

O que se percebe é que as Constituições dos Estados e Lei orgânica do Distrito Federal pouco modificam o cenário problemático da subjetividade e indeterminação dos requisitos previstos na Constituição Federal. Mesmo nos estados em que as Constituições de alguma forma exigem condições mais rígidas, também é necessário averiguar se refletem uma composição dos colegiados mais técnica e qualificada.

Analisando-se as Leis Orgânicas e Regimentos Internos do Tribunal de Contas da União, dos Estados e Distrito Federal, em sua grande maioria também não se verificam previsões a fim de preencher o conteúdo dos requisitos constitucionais previstos.

Todas as Leis Orgânicas e Regimentos Internos ou são omissas ou preveem os mesmos requisitos estabelecidos na Constituição Federal (normalmente já reproduzidos em suas Constituições estaduais), sem especificá-los ou ampliá-los, com exceção da legislação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que exige, assim como na Constituição do estado, formação superior para o cargo de Conselheiro.

Apesar de reproduzirem a previsão da Constituição de 1988, os Regimentos Internos do Tribunal de Contas da Paraíba e Rio Grande do Norte estabelecem, por outro lado, algumas exigências para a comprovação dos requisitos para nomeação.

O primeiro exige que o candidato apresente à Corte de Contas seu currículo, acompanhado de cópias autênticas dos documentos comprobatórios da experiência profissional requerida e de certidões negativas da Justiça Federal, cível e criminal emitida pela Justiça Estadual, dos Cartórios de Protestos, das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal do local ou locais onde o candidato residiu nos últimos

5 (cinco) anos, podendo também o relator do processo exigir documentação complementar (art. 42).

Já o segundo determina em seu art. 98 que apresente, dentre outros documentos: declaração sobre seu patrimônio; documento que comprove o requisito etário; declaração de idoneidade e reputação ilibada subscrita por dois membros da magistratura; currículo em que se demonstrem os notórios conhecimentos; e, por fim, comprovação de ter exercido cargos e atividades que atestem a experiência profissional de dez anos nas áreas de conhecimento exigidas. Apresentados os documentos, antes da posse o Tribunal se reunirá em sessão secreta para decidir, por maioria absoluta, se o candidato preenche as exigências do cargo (art. 98, par.1).

Não obstante, com exceção das legislações desses três tribunais, não se identificou para os demais qualquer outra previsão que busque suprir ou de alguma forma amenizar a indeterminação dos requisitos estabelecidos na Constituição de 1988.

Apenas há na maioria das Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas do país limitação ao exercício dos cargos de Ministros e Conselheiros quando ocupados, simultaneamente, por “parentes consanguíneos ou afins, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau”, incompatibilidade que se resolve: “antes da posse, contra o último nomeado ou contra o mais moço, se nomeados na mesma data; depois da posse, contra o que lhe deu causa; se a ambos imputável, contra o que tiver menos tempo de exercício no Tribunal”<sup>90</sup>.

Algumas legislações estabelecem vedações aos Ministros e Conselheiros, mas quando já no exercício do cargo. O padrão previsto no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, seguido por quase todas as legislações das Cortes estaduais, é o seguinte:

Art. 74. É vedado ao ministro do Tribunal de Contas da União:  
I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

---

<sup>90</sup> O regimento interno do TCE-MG não prevê a resolução da incompatibilidade, apenas mencionando a proibição em seu art. 8, parágrafo único. Para o Tribunal de Contas do Sergipe e de Pernambuco não há uma limitação ao exercício do cargo na hipótese, apenas proibindo-se os Conselheiros de intervirem nos processos “de interesse próprio, de cônjuge ou de parentes, consanguíneo ou afins, na linha reta ou colateral até o segundo grau” (art. 76 e 91 das Leis Orgânicas, respectivamente). No Tribunal de Contas do Alagoas, não há qualquer vedação prevista no regimento ou na lei orgânica relacionada a vínculo parentesco.

II - exercer cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, sem remuneração;

III - exercer comissão remunerada ou não, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionárias de serviço público;

IV - exercer profissão liberal, emprego particular, comércio, ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista sem ingerência;

V - celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, sociedade instituída e mantida pelo poder público ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante;

VI - dedicar-se à atividade político-partidária.

A Lei Orgânica do TCU acrescenta ao rol de vedações mais três hipóteses:

VII – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou emitir juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício de magistério;

VIII – atuar em processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, ou de amigo íntimo ou inimigo capital, assim como em processo em que tenha funcionado como advogado, perito, representante do Ministério Público ou servidor da Secretaria do Tribunal ou do Controle Interno.

IX - atuar em processo quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau.

Da mesma forma como ocorre nas Constituições estaduais, também os Regimentos Internos e Leis Orgânicas dos tribunais preveem para os auditores a necessidade de aprovação em concurso público e formação superior nas áreas pertinentes de atuação<sup>91</sup>, e dezoito tribunais estaduais<sup>92</sup> e o da União exigem que preencham os mesmos requisitos previstos na Constituição Federal para o cargo de ministro/Conselheiro.

Assim, também as legislações estaduais perdem a oportunidade de buscar superar a indeterminação dos requisitos de nomeação de Ministros e Conselheiro; estabelecem, ao contrário, mais exigências ao cargo de auditor, como a aprovação

---

<sup>91</sup> Com exceção da legislação do Tribunal de Contas de São Paulo e do Alagoas, que são omissas quanto aos critérios para o cargo de auditor.

<sup>92</sup> São os Tribunais de Contas do Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão, Piauí, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal. Dos requisitos de nomeação previstos na Constituição Federal, o Tribunal do Rio Grande do Sul exige todos menos a idade máxima; o do Sergipe exige cinco anos de atividade profissional no lugar de dez, e apenas que tenha trinta anos completos na data da inscrição do concurso; o do Tocantins não prevê o critério etário; o do Amapá também não prevê o critério etário e nem a experiência profissional; e o do Mato Grosso do Sul, por outro lado, apenas exige o critério etário dos requisitos constantes na Constituição Federal.

em concurso público, a graduação em determinadas áreas e, em sua maioria, os demais critérios estabelecidos pela Constituição Federal.

Se não bastasse a abertura dos requisitos, em grande parte não resolvida pelas constituições estaduais e legislações dos tribunais de contas estaduais, o sistema constitucional brasileiro confere ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo a tarefa de nomear os Ministros e Conselheiros, o que tem servido para alimentar alianças políticas e, com isso, afastar os colegiados das Cortes de Contas da técnica necessária para o exercício do controle externo.



## 4 FORMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS

### 4.1 O PAPEL DOS PODERES REPRESENTATIVOS

Analizando os Tribunais Administrativos na América Latina, Agustín Gordillo ressaltava dois elementos indispensáveis para que seja possível falar-se em “Tribunal”, seja administrativo ou judicial. O primeiro é a imparcialidade, “no sentido de não ser parte nem ter interesse no processo, não ter tido intervenção ativa na produção dos atos que serão submetidos a julgamento, não ser superior hierárquico dos autores de tais atos” ou seja, no sentido de “terceiro interessado, nas palavras de Canelutti”<sup>93</sup>. O segundo é a independência, não estando submetido a instruções ou ordens superiores da Administração ativa<sup>94</sup>.

A Declaração de Lima considera a independência das instituições superiores de controle e a proteção contra influências externas essenciais para assegurar o controle objetivo e eficaz das entidades auditadas<sup>95</sup>.

O documento relaciona diretamente a independência de tais entidades com a independência de seus membros<sup>96</sup>. Assim, “em suas carreiras profissionais, os funcionários responsáveis por auditorias de Entidades Fiscalizadoras Superiores não devem ser influenciados pelas organizações auditadas e não devem ser dependentes dessas organizações”<sup>97</sup>.

No que tange à relação com o Legislativo, consigna que, “mesmo quando estiverem atuando como um agente do Parlamento e estiverem fazendo auditorias seguindo suas instruções”, tanto a Constituição dos países quanto a legislação ordinária devem garantir “um grau muito elevado de iniciativa e autonomia” para as entidades superiores de fiscalização<sup>98</sup>.

---

<sup>93</sup> GORDILLO, Agustín. **Problemas del control de la Administración Pública en América Latina**. Madrid: Civitas, 1981. p.39.

<sup>94</sup> GORDILLO, Agustín. **Problemas del control de la Administración Pública en América Latina**. Madrid: Civitas, 1981. p.39.

<sup>95</sup> Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria**. Lima, out. 1977, II, seção 5.

<sup>96</sup> Seção 6, 1 A independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparavelmente vinculada à independência de seus membros. Os membros são definidos como as pessoas que precisam tomar as decisões pela Entidade Fiscalizadora Superior e respondem por essas decisões perante terceiros, ou seja, perante os membros de um órgão colegiado com poder decisório ou perante o responsável por uma Entidade Fiscalizadora Superior monocraticamente organizada.

<sup>97</sup> Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria**. Lima, out. 1977, seção 6,3.

<sup>98</sup> Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria**. Lima, out. 1977, III, seção 8.

De fato, quando o integrante do órgão auditor possui um passado com atuação político-partidária, é muito difícil que, quando do seu ingresso, desvinculhe-se dos interesses que já defendeu e das alianças que o sustentavam na política para promover uma fiscalização efetiva.

Não se está afirmando que ocorra em todos os casos. Entretanto, apesar dos esforços do constituinte de 88, o patrimonialismo, o clientelismo, o compadrio e o histórico brasileiro de confusão do público com o privado ainda são fenômenos recorrentes no país, cenário agravado por um presidencialismo de coalizão cujo custo da governabilidade acaba impondo “práticas transitando na contramão das promessas do Constituinte em relação à boa governança e aos princípios reitores da Administração Pública”<sup>99</sup>.

Assim, na medida em que os Conselheiros/Ministros que compõem os Tribunais de Contas são nomeados pelo Legislativo e pelo Chefe do Executivo (refere-se, aqui, às vagas não destinadas a auditores ou membros do MP), não é exagerado pensar que farão nomeações de aliados políticos. Se não bastasse, conforme já visto, a Constituição Federal não estabelece requisitos precisos a serem obedecidos pelos indicados, o que poderia evitar ao máximo o ingresso de Conselheiros com ligações políticas e assegurar a tecnicidade do órgão.

Conforme será destrinchado, é exatamente esse o cenário: de acordo com um estudo de 2014 da organização “Transparência Brasil”, de cada dez Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais, seis são ex-políticos e 15% é parente de algum político local, sendo que 62% já tiveram atividade política<sup>100</sup>.

Por ora, cumpre investigar como o sistema jurídico brasileiro permite o ingresso de Conselheiros cujo histórico político sugere o comprometimento da função constitucional das Cortes de Contas – embora a limitação deste trabalho não permita uma constatação objetiva. Ao que parece, o modo de ingresso dos Conselheiros/Ministros, somado à abertura dos critérios de nomeação (demonstrada no capítulo anterior), é que tem possibilitado o fenômeno de politização dos tribunais.

---

<sup>99</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e administração pública. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), v.50, p.35-39, 2012. Acesso em: 16 de fevereiro, 2016. p. 37-38.

<sup>100</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

Diferentemente da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional de 1969, que incumbiam ao Presidente da República nomear todos os Ministros do TCU, a Constituição de 1988 repartiu a competência com o Congresso Nacional, atribuindo a este a função de nomear seis dos nove Ministros do Tribunal. Assim, restringiu o número de indicados pelo Chefe do Executivo (um terço) e o rol de possíveis escolhidos (dois indicados pelo próprio Tribunal em lista tríplice), deixando para o Legislativo a escolha de dois terços dos integrantes. Conforme observado pelo STF, ao assim dispor, a Constituição de 1988

Rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela de duas das três vagas reservadas ao chefe do governo aos quadros técnicos dos auditores e do Ministério Público especial <sup>101</sup>.

Uma vez que a indicação dos membros dos Tribunais de Contas passou a ser realizada principalmente pelo Poder Legislativo, limitando-se as vagas destinadas ao Executivo, inevitavelmente houve uma aproximação dos integrantes com o mundo político <sup>102</sup>.

Conforme bem pondera Odete Medauar, “a escolha da maioria dos componentes pelo Poder Legislativo guarda lógica, pois o controle externo cabe a esse poder”, mas “oferece risco de repetição de práticas de escolha de políticos pouco interessados na função de controle” <sup>103</sup>.

Apesar de os Tribunais de Contas se utilizarem de concurso público para escolher seu corpo instrutivo <sup>104</sup>, exigindo qualificações técnico-profissionais, a mesma rigorosidade não é vista quando da escolha do conselho deliberativo dessas cortes. Nesse sentido, uma vez que os corpos instrutivo e deliberativo se

---

<sup>101</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.596. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, Plenário, 19 jan. 2003. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 374. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Plenário, 22 mar. 2012.

<sup>102</sup> GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, v. 25, n. 39, set. 2008. p. 76-77.

<sup>103</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.126.

<sup>104</sup> Os auditores ou Conselheiros substitutos, bem como o Ministério Público de Contas, não compõem o corpo instrutivo dos tribunais de contas.

complementam para efetivar a função dos tribunais, eventual disparidade entre sua qualificação técnica interfere no resultado final<sup>105</sup>.

Compare-se, por exemplo, com a forma de nomeação dos membros das Cortes de Contas em Portugal, segundo o art. 18 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) do país:

Art. 18 O recrutamento dos juízes faz-se mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo Presidente do Tribunal de Contas, que preside, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo.

Além de serem recrutados por concurso público, em que uma série de requisitos curriculares são exigidos, o júri gradua os candidatos levando em conta os seguintes fatores: classificações acadêmicas e de serviço, graduações obtidas em concursos, trabalhos científicos ou profissionais, atividade profissional e quaisquer outros elementos que respeitem à idoneidade e à capacidade de adaptação ao cargo (art. 20,2).

Antes que se possa arguir que a análise por uma banca possa abrir margem para a escolha de candidatos visando interesses escusos (embora a presença de dois professores universitários amenize a possibilidade), a legislação portuguesa prevê a possibilidade de recurso das deliberações da banca ao plenário geral do Tribunal (art. 20,3). Uma vez providos, apenas exercerão o mandato por quatro anos, em contrapartida à vitaliciedade conferida ao cargo no Brasil.

No Tribunal de Contas Europeu, que faz auditoria das receitas e despesas da União Europeia (UE), para serem nomeados os 28 membros devem pertencer ou ter pertencido a órgão de auditoria externa em seu país ou preencher uma qualificação técnica específica, exercendo mandato de seis anos, renovável.

Na França, os membros são recrutados através da Escola Nacional da Administração, de forma semelhante ao sistema de ingresso ao Conselho de Estado, e, posteriormente, escolhidos internamente ou entre os funcionários de órgãos financeiros<sup>106</sup>.

No sistema brasileiro, é certo que a vitaliciedade do cargo pode diminuir a influência dos nomeantes sobre os Conselheiros/Ministros. Entretanto, há uma série

---

<sup>105</sup> GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, v. 25, n. 39, set. 2008. p. 76-77.

<sup>106</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, out./dez. 1990. p.110.

de fatores que interferem nessa fórmula, como o tempo de permanência e a alternância de poder no Executivo, que acabam tornando a neutralização não necessária.

Como ressalta Speck, “de fato, no Brasil a permanência média dos Ministros/Conselheiros no cargo está abaixo da que ocorre em muitos países que indicam os membros dos órgãos superiores de controle por um período limitado”, sendo também comum a crítica de que as nomeações aos cargos têm servido como “aposentadoria de políticos”<sup>107</sup>.

O fato de as decisões serem colegiadas também poderia ser um fator para arrefecer a influência sobre os nomeados e, por consequência, nas decisões da Corte. Entretanto, novamente seria necessária a alternância do poder para que isso ocorresse, o que, no Brasil, é fenômeno um tanto raro<sup>108</sup>.

Assim, resta claro que não se pode esperar que a vitaliciedade do cargo e a forma de decisão colegial sirvam como filtro para minimizar a influência política sobre os nomeados no exercício da função de controle.

Francisco Gérson Marques de Lima, analisando a forma de nomeação dos Ministros do STF – a qual se dá exclusivamente por indicação do Presidente da República –, observa que, preenchidos genericamente os requisitos do notório saber e reputação ilibada, além do limite etário, o Senado normalmente apenas chancela a escolha do presidente, uma vez que, na prática, acaba sendo mais importante “o trânsito político do candidato a Ministro, frente à cúpula dos demais Poderes”<sup>109</sup>.

Apesar de no caso do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais apenas uma vaga ser destinada à “livre” nomeação pelo Presidente ou Governador, a crítica pode ser aproveitada para o sistema de ingresso dos Ministros e Conselheiros de tais Cortes, uma vez que o fator político demonstra ser o que mais pesa quando da escolha dos nomeados, fazendo o Senado (e também as Assembleias Legislativas) as mesmas “vistas grossas” que normalmente faz quando das sabatinas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.102.

<sup>108</sup> SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016. p.107.

<sup>109</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira** (Estudos de casos - abordagem interdisciplinar). Fortaleza: ABC, 2001. p. 24.

<sup>110</sup> Com exceção da sabatina do atual Ministro do STF Edson Fachin, em que o Senado submeteu-o a 12 horas de exaustiva inquirição, motivada pelo contexto de crise política brasileira, normalmente as sabatinas realizadas no STF são mero procedimento formal, havendo apenas uma ratificação da

Sobre a nomeação dos Ministros do STF, José Ailton Garcia entende que por conta de serem todos nomeados pelo Presidente, deveria ser retirada da competência originária da Corte Constitucional brasileira a atribuição de julgar o Presidente da República e membros do Congresso Nacional por infrações comuns<sup>111</sup>.

Diferenças à parte, não seria desarrazoado questionar a competência do Tribunal de Contas da União e, simetricamente, dos Estaduais, para apreciar as contas anuais do Presidente (art. 71, I, CF) e dos respectivos governadores. Isso porque o fato de ter sido nomeado por aquele Presidente/Governador pode pesar na análise das contas destes se estabelecido um vínculo de “gratidão” entre nomeante e nomeado, que criará uma dificuldade para que o Conselheiro indicado vote pela reprovação das contas ou mesmo pela aprovação com ressalvas.

Apesar de a competência para a indicação dos Ministros e Conselheiros das Cortes de Contas brasileiras ser distribuída entre o Legislativo e Executivo, enquanto para os Ministros do STF concentra-se apenas neste, se não há alternatividade no poder político é possível que a corte assuma configuração de tal modo que haja uma maioria nomeada no mandato do mesmo governante, o que também reduz o poder que a colegialidade das decisões tem para arrefecer eventuais ligações políticas, como já apontado. Além disso, o próprio Poder Legislativo, conforme será demonstrado no ponto seguinte, faz nomeações por critérios estritamente políticos, e é também possível verificar a influência dos chefes do Executivo na tomada da decisão pela Assembleia.

Na atual composição do Tribunal de Contas de Pernambuco, por exemplo, quatro dos sete Conselheiros foram nomeados durante o mandato do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos (2007-2014) e dois durante o mandato do Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos (1999-2006).

Curiosamente, verifica-se que na análise das contas do Governador Eduardo Campos relativa ao exercício de 2013 (quando a Corte já estava composta pelos 4 Conselheiros indicados durante seu mandato), restaram vencidos por terem recomendado a aprovação com ressalvas das contas justamente os Conselheiros Carlos Porto (então Relator) e Teresa Duere, nomeados quando do mandato de

---

decisão do Presidente. Apenas se tem notícia de rejeição de Ministros do STF no governo de Floriano Peixoto (1891 a 1894).

<sup>111</sup> GARCIA, José Ailton. Supremo Tribunal Federal brasileiro: análise da forma de escolha de seus Ministros. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 61, p.123-133, out. 2007.

governadores diversos. Assim, com base no voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior (nomeado durante o mandato de Campos), a Corte, por maioria dos votos, emitiu parecer prévio recomendando a aprovação das contas à Assembleia Legislativa de Pernambuco<sup>112</sup>.

Isso não significa necessariamente que para “derrubar” o voto do Relator os Conselheiros nomeados durante o governo de Campos se basearam em convicções políticas. Entretanto, chama atenção como o julgamento das contas dividiu os Conselheiros exatamente de acordo com o fato de terem ou não sido nomeados no governo do chefe do Executivo interessado (mesmo que alguns Conselheiros tenham ingressado não por indicação direta do Chefe do Executivo, mas pela quota de vagas destinadas à Assembleia estadual<sup>113</sup>).

Fato é que no Brasil são raríssimos os casos de Presidentes e Governadores que tiveram contas reprovadas. Isso não quer dizer que não tenham praticado irregularidades suficientes para tanto, mas que a politização dos colegiados dos tribunais pode estar afetando a função de controle preconizada no texto constitucional.

Na esfera federal, recentemente a Presidente Dilma Roussef entrou para a história brasileira como a segunda Presidente a ter as contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas da União<sup>114</sup>, por conta da prática de “pedaladas fiscais”. Entretanto, trata-se de decisão inédita por parte do TCU nos últimos 78 anos.

No Tribunal de Contas paranaense, por exemplo, apenas o Governador Leon Peres teve as contas rejeitadas (1972), em situação política excepcional e quando já havia renunciado ao cargo<sup>115</sup>. Apesar de o Ministério Público de Contas ter requerido recentemente a reprovação das contas de 2014 do Governador Beto Richa (2011 –

---

<sup>112</sup> BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Processo n. 1402078-6. Prestação de contas do Governador do Estado de Pernambuco (exercício de 2013). Interessado: Eduardo Henrique Accioly Campos (governador). Relator: Conselheiro Carlos Porto. Pernambuco, Tribunal Pleno, 04 mar. 2015.

<sup>113</sup> Em consulta ao sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, não é possível aferir quais os Conselheiros foram nomeados pelas vagas destinadas aos governadores ou à Assembleia, apenas havendo menção de qual chefe do Executivo formalizou a nomeação.

<sup>114</sup> Até então, apenas o Presidente Getúlio Vargas teve suas contas de 1937 rejeitadas, a que muitos atribuem à discordância política com a atuação do Presidente sobretudo pela promulgação da Constituição de 1937 (conhecida como a “Polaca”), marcando o início do Estado Novo (1937-1945). COUTO, Marlen. Antes de Dilma, só Getúlio Vargas teve as contas do governo rejeitadas pelo TCU. **O Globo**, 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/T5v4CK>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

<sup>115</sup> O Governador foi indicado por Médici, em 1971, e atribui-se a sua saída mais ao fato de não ter se consolidado na política paranaense do que pelo atos de corrupção por ele praticados. MÁRÉS, Chico. Dos 7 Conselheiros do Tribunal de Contas do Paraná, 2 estão sob júdice e 3 são suspeitos de ilegalidades. **Gazeta do povo**, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/t8VOnD>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

2018) pela suposta prática de pedaladas fiscais<sup>116</sup>, não houve desde Peres até o momento qualquer reprovação das contas dos chefes do Executivo estadual.

O resultado dessa sistema de nomeação tem sido a utilização dos cargos para apadrinhamento político nas Cortes de Contas, o que sugere o comprometimento do controle externo e alerta para a necessidade de mudança do modelo brasileiro.

## 4.2 QUEM SÃO OS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS?

Para analisar quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas, será aproveitado, nesta pesquisa, o já mencionado levantamento feito pela organização Transparência Brasil no ano de 2014<sup>117</sup> sobre o passado dos então 238 Conselheiros dos 34 Tribunais de Contas do país<sup>118</sup>.

Um dos motivos para a utilização do estudo em detrimento de pesquisa própria é o de que são raros os sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas que divulgam a biografia dos Conselheiros, fato este, inclusive, observado no relatório<sup>119</sup>. Mesmo recorrendo à Lei de Acesso a Informação, onze Tribunais de Contas brasileiros<sup>120</sup> não responderam a solicitação das pesquisadoras elaboradoras do estudo, que tiveram que recorrer a outros meios e desempenhar mais esforços para concluir a pesquisa.

Desse modo, uma vez que realizada apenas a dois anos deste trabalho – lapso temporal diminuto para que haja alterações significativas na composição das Cortes – oportuna a utilização da pesquisa que constatou, como já anteriormente mencionado, cenário alarmante: “de cada dez Conselheiros, seis são ex-políticos,

---

<sup>116</sup> CARAZAI, Estelita Hass. Ministério Público pede reprovação de contas do governo Beto Richa. **Folha de S. Paulo**, 21 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PBtrB8>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

<sup>117</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

<sup>118</sup> Tribunal de Contas da União, 26 Tribunais de Contas estaduais e o TC do Distrito Federal, 4 Tribunais de Contas dos Municípios (na Bahia, Ceará, Goiás e Pará) e dois Tribunais de Contas municipais (no Rio de Janeiro e em São Paulo).

<sup>119</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.1.

<sup>120</sup> São eles: TCE-AC, TCE-AL, TCE-AM, TCE-MS, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-SC, TCM-RJ, TCM-GO, TCM-PA e TCM-BA.



dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 15% é parente de algum político local”<sup>121</sup>.

Segundo o estudo, 62% dos Conselheiros dos Tribunais de Contas tiveram atividade política pretérita, sendo: 93 deputados estaduais, 49 secretários estaduais, 35 vereadores, 17 prefeitos, 15 secretários municipais, 12 deputados federais, 4 senadores, 4 vice-prefeitos, 1 vice-governador<sup>122</sup>.

Além disso, 20% dos 238 Conselheiros foram ou estão sendo processados na Justiça pelos mais diversos crimes:

Catorze o são por improbidade administrativa, onze por irregularidades diversas (de gestão, eleitorais ou na própria nomeação ao TC), dez respondem a processos penais por crimes aos quais não se tem acesso na consulta processual online, sete por peculato, seis por acumulação indevida de cargos ou salários, cinco por nepotismo (todos do TCE-GO), quatro por corrupção passiva, dois por crimes eleitorais, dois por crimes contra o sistema financeiro, dois por falsidade ideológica, um por homicídio, um por formação de quadrilha, um por sonegação fiscal e um por lavagem de dinheiro<sup>123</sup>.

O Tribunal de Contas de Goiás tem a maior quantidade de Conselheiros processados – cinco dos sete – e, em seguida, com quatro Conselheiros, está o Tribunal de Contas do Amapá, do Espírito Santo, do Mato Grosso e de Roraima<sup>124</sup>. Doze Conselheiros das Cortes de Contas brasileiras já possuem condenações<sup>125</sup>, sendo um por homicídio, seis por improbidade administrativa, três no âmbito da Justiça Eleitoral e outros três por irregularidade de contas nos próprios Tribunais de Contas.

Vale destacar que o atual Presidente do Tribunal de Contas da União, Aroldo Cedraz de Oliveira, é um dos que integram a lista de condenados por ter tido reprovadas as contas de sua campanha eleitoral para deputado estadual em 2002.

---

<sup>121</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.1.

<sup>122</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.3.

<sup>123</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.4.

<sup>124</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.3.

<sup>125</sup> Aroldo Cedraz de Oliveira (TCU), Luiz Eustáquio Tolêdo (TCE-AL), Isnaldo Bulhões Barros (TCE-AL), Sérgio Manoel Nader Borges (TCE-ES), Antônio Joaquim Moraes Rodrigues Neto (TCE-MT), Valter Albano da Silva (MT), Humberto Melo Bosaipo (TCE-MT), José Ancelmo dos Santos (TCE-MS), Francisco Potiguar Cavalcanti Júnior (TCE-RN), Henrique Manoel Fernandes Machado (TCE-RR), Reinaldo Moura Ferreira (TCE-SE), Sidney Estanislau Beraldo (TCE-SP). PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.4.

O Conselheiro do TCE-MT Humberto Melo Bosaipo, ainda no cargo<sup>126</sup>, foi três vezes condenado em primeira instância em ações civis públicas por ato de improbidade administrativa. Já o Conselheiro também em exercício Luiz Eustáquio Tolêdo, do Tribunal de Contas do Alagoas, foi condenado a seis anos de prisão pelo crime de homicídio de sua esposa:

O Conselheiro matou sua mulher e fugiu para evitar o flagrante; não foi para uma penitenciária pois a Justiça alagoana não encontrou cela especial para ele, que tinha direito a regalias por deter curso superior. Durante o cumprimento da pena, Toledo trabalhava no TCE e, à noite, dormia no Corpo de Bombeiros (STJ - APn 7/1989)<sup>127</sup>.

Dos processados, nove Conselheiros estavam afastados dos cargos em 2014<sup>128</sup>, mas atualmente o Conselheiro Domingos Lamoglia, do TC-DF, renunciou ao cargo em 2015<sup>129</sup> e os Conselheiros Amiraldo da Silva Favacho, Júlio Miranda, Regildo Salomão, Manoel Dias, todos do Tribunal de Contas do Amapá e afastados desde 2012 por decisão do Superior Tribunal de Justiça em processo derivado da “Operação Mãos Limpas”<sup>130</sup>, já retornaram ao cargo por decisão do Supremo Tribunal Federal<sup>131</sup>.

Desde agosto de 2014 também está afastado do cargo de Conselheiro Robson Marinho, sem, no entanto, prejuízo do recebimento de mais de trinta mil reais de remuneração do cargo<sup>132</sup>. No caso de Marinho, a ligação política é bem clara: foi

---

<sup>126</sup> No final de 2014 Bosaipo requereu aposentadoria do Tribunal, mas foi proibida a apreciação do pedido pelo Poder Judiciário, uma vez que considerada uma tentativa de afastar a aplicação das penas no caso de condenação definitiva nas ações em que figura como Réu. Justiça proíbe TCE-MT de apreciar pedido de aposentadoria de Bosaipo. **G1**, Mato Grosso, 25 nov. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2014/11/justica-proibe-tce-mt-de-apreciar-pedido-de-aposentadoria-de-bosaipo.html>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

<sup>127</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.4.

<sup>128</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.6.

<sup>129</sup> No DF, Lamoglia renuncia ao cargo de Conselheiro no Tribunal de contas. **G1**, 10 ago. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/VDB6eQ>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>130</sup> Operação deflagrada em 2010 para investigação de desvio de recursos públicos em diversos órgãos estatais e que, no Amapá, resultou na prisão dos ex-governadores Pedro Dias e Waldez Góes. Ex-governador do Amapá Waldez Góes também é preso, diz advogado. **G1**, Brasília, 10 set. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/0loH>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

<sup>131</sup> Os Conselheiros Teodorico José de Menezes Neto (TCE-CE) e Henrique Manoel Fernandes Machado (TCE-RR) aparentemente continuam afastados, e Humberto Melo Bosaipo (TCE-MT) e Valci José Ferreira de Souza (TCE-ES) continuam afastados e inclusive recebendo os proventos do cargo. Justiça reduz pela metade bloqueio dos salários de Conselheiro afastado do TCE. **Século Diário**, 24 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/869HS6>>. Acesso em: 08 jun. 2016; LUCATELLI, Laíse. Bosaipo ganhou mais de R\$ 1 mi do TCE sem trabalhar. **247 Brasil**, 27 jan. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/g3hSHu>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>132</sup> Afastado desde agosto, Conselheiro de contas recebe R\$ 45,7 mil sem trabalhar. **Estadão**, 12 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/MYkXFK>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

chefe da Casa Civil do governo de Mario Covas (PSDB) de 1995 a 1997, tendo ingressado no Tribunal de Contas de São Paulo em 1997.

Provas enviadas pela Suíça indicam que o Conselheiro possui R\$3.059.000,00 em contas dele em Genebra, dinheiro este fruto das propinas da Alstom para que favorecesse a multinacional francesa no aditivo X, do projeto Gisel, para a expansão do Metrô de São Paulo. Também é dono de uma ilha de 63 mil metros quadrados em Paraty e de uma casa em Ubatuba avaliada em 7 milhões de reais, dentre outros bens. Atualmente está afastado por conta de decisão da 13ª Vara da Fazenda Pública de SP, é alvo de inquérito criminal no STJ e também réu de ação de improbidade<sup>133</sup>.

É curioso observar que o fenômeno da politização dos Tribunais engloba outro aspecto: o de que os Conselheiros, além de majoritariamente terem passado político, também possuem parentes na política. 42 dos 238 Conselheiros (17%) têm parentes políticos, sendo que metade é pai ou filho de político<sup>134</sup>. O parentesco mais comum dos Conselheiros é com atuais ou ex-governadores (15) e com deputados estaduais (também 15), ou seja, justamente aqueles que realizam as nomeações.

Em consagrada tese de doutorado intitulada “A primazia dos clãs: a família na política nordestina”<sup>135</sup>, o cientista político Vanuccio Medeiros Pimentel analisou a presença de famílias com poder político no Nordeste brasileiro, fenômeno que se alastra a todas as esferas de Poder e que, ressalte-se, não se verifica apenas nesta região brasileira.

Segundo a pesquisa, 42,42% dos prefeitos do Nordeste possuem parentes na administração municipal<sup>136</sup>. Isso se deve, notadamente, à patronagem e ao clientelismo na política brasileira, que se manifestam em um ciclo: troca-se cargos por apoio político. Segundo Pimentel,

---

<sup>133</sup> MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus; AFFONSO, Julia. STJ decide que provas da Suíça contra Robson Marinho são legais. **Estadão**, 23 set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/6stiUu>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

<sup>134</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os ConselheiroConselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.8.

<sup>135</sup> PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. **A primazia dos clãs: a família na política nordestina**. 2014. 114 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

<sup>136</sup> PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. **A primazia dos clãs: a família na política nordestina**. 2014. 114 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. p.80. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

A prática do clientelismo tem como resultado o maior fluxo de apoio político que se manifesta por meio do processo eleitoral. Os clãs políticos conseguem sobreviver por meio deste constante apoio eleitoral que garante o acesso aos cargos mais desejados e, por conseguinte, abrem as portas para mais recursos e mais clientelismo<sup>137</sup>.

Esse fenômeno também se verifica na relação, sobretudo, entre Poder Executivo e os Tribunais de Contas.

O atual Presidente do Tribunal de Contas do Alagoas, Otávio Lessa de Geraldo Santos, foi nomeado pelo irmão, Ronaldo Lessa, assim como o ex-presidente da Corte Isnaldo Bulhões Barros, nomeado pelo irmão Geraldo Bulhões<sup>138</sup>; Patrícia Lucia Saboya Ferreira Gomes, pelo ex-cunhado e ex-governador do Ceará, Cid Gomes; Fernando Rodrigues Catão, por seu sobrinho e ex-governador da Paraíba Cássio Cunha Lima<sup>139</sup>; Antonio Cristovão Correia de Messias, por seu primo, o então governador do Acre Orleir Cameli; Lilian Martins, por seu marido e ex-governador do Piauí Wilson Martins; e Marco Antonio Barbosa de Alencar pelo pai e ex-governador do Rio de Janeiro, Marcello Alencar.

Em 2008, no mandato do então governador do Paraná Roberto Requião, a Assembleia Legislativa nomeou para o cargo de Conselheiro seu irmão, Maurício Requião<sup>140</sup>. Em recurso de reclamação ao Supremo Tribunal Federal, o ministro relator Ricardo Lewandowski entendeu em primeira análise que a nomeação não

---

<sup>137</sup> PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. **A primazia dos clãs: a família na política nordestina**. 2014. 114 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.p.96. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

<sup>138</sup> Segundo o relatório, "Bulhões Barros também tem outro irmão, mulher, filho e neto em cargos eletivos". PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.8.

<sup>139</sup> Tentou-se anular a nomeação por nepotismo através de ação popular, mas a ação foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça da Paraíba sob o entendimento de que, uma vez que a escolha, no caso, cabia à Assembleia Legislativa, não pode o governador do Estado recusar-se a formalizar o ato de nomeação, sob pena, inclusive, de incorrer em crime de responsabilidade. TJ julga improcedente ação popular que pedia nulidade da nomeação de Catão. **Wscm**, 13 set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/mk3TdT>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

<sup>140</sup> Quando do advento da Súmula Vinculante 13, o irmão de Requião era Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA). Como o cargo era incompatível com a súmula antinepotismo, o ex-governador nomeou seu irmão para o cargo de Secretário especial para Assuntos Portuários e, depois, Secretário dos Transportes. O juízo da primeira Vara da Fazenda de Curitiba entendeu que a manobra contrariava o princípio da moralidade, concedendo liminar para a suspensão do cargo. A liminar foi derrubada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso, decisão confirmada pelo plenário da Corte Constitucional, sob o entendimento de que o não havia nepotismo pelo fato de o cargo ser político. No dia em que o Supremo Tribunal Federal baixou a referida Súmula, Requião também nomeou como secretaria especial, sem agenda definida, sua esposa Maristela, então diretora do Museu Oscar Niemeyer, também com a finalidade de escapar da incidência do entendimento sumular. Na época, também dois sobrinhos do ex-governador ocupavam cargos públicos: João Arruda Júnior era Superintendente do Porto de Paranaguá e Paikan Salomon de Mello e Silva era produtor da TV Educativa. Disponível em: <<http://goo.gl/ZeoGBK>> e <<http://goo.gl/REBJoa>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

afrontaria a Súmula Vinculante nº 13<sup>141</sup>, na medida em que a Súmula diferencia cargos administrativos de políticos e o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná seria de natureza política<sup>142</sup>. Não obstante, em agravo regimental, o Ministro Ricardo Lewandowski reviu o entendimento de que o cargo seria de natureza política, uma vez que desempenha o papel de auxiliar o Legislativo no controle da administração pública.

Além disso, ressaltou um “açodamento, no mínimo suspeito, dos atos levados a cabo naquela Casa de Leis para ultimar o processo seletivo”, uma vez que, segundo o parecer do relator, o decreto de nomeação foi assinado no mesmo dia em que foram abertas as inscrições para os candidatos à respectiva vaga; a votação foi aberta, quando a Constituição Federal, em seu art. 52, III, “b” determina que seja fechada em casos análogos; e, sobretudo, a nomeação pelo Governador do Estado de parente a cargo que justamente fiscaliza suas contas afronta os princípios republicanos<sup>143</sup>.

A atual situação do Tribunal de Contas paranaense é especialmente peculiar. Dois Conselheiros estão exercendo o cargo *sob júdice* e três são suspeitos pela prática de irregularidades, conforme infográfico publicado em outubro de 2015 no jornal local “Gazeta do Povo”<sup>144</sup>:

---

<sup>141</sup> “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”. Disponível em: <<http://goo.gl/tVZXly>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>142</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 6702. Reclamante: José Rodrigo Sade. Reclamado: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba (Ação Popular nº 52203). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 30 set. 2008.

<sup>143</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. reg. na Medida Cautelar na Reclamação n. 6.702. Agravante: José Rodrigo Sade. Agravado: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba (Ação Popular nº 52203). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, Tribunal Pleno, 04 mar. 2009. É interessante observar que o atual Ministro Luiz Roberto Barroso, em consulta formulada por Maurício Requião à época, havia proferido parecer de que o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado “não se enquadra em qualquer das categorias de que cuida a Súmula Vinculante nº 13 do STF – cargo em comissão (apresente ele natureza política ou puramente administrativa) ou função de confiança”. BARROSO, Luiz Roberto. Consulta: Súmula Vinculante nº 13 e nomeação para cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado. Ementa: Conselheiro de Tribunal de Contas estadual não é cargo em comissão nem função gratificada. Eleição pela Assembleia Legislativa do irmão do Governador do Estado - não incidência da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Limites do provimento judicial em sede de reclamação. Disponível em: <<http://goo.gl/0nTZQ6>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

<sup>144</sup> MÁRÉS, Chico. Dos 7 Conselheiros do Tribunal de Contas do Paraná, 2 estão sob júdice e 3 são suspeitos de ilegalidades. **Gazeta do povo**, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dos-7-ConselheiroConselheiros-do-Tribunal-de->

## INDICAÇÕES

Dos sete conselheiros, quatro são eleitos pela Assembleia e três são indicados pelo governador. Desses, dois cargos são privativos de auditores e procuradores do tribunal. Veja a história de cada um:



Conselheiro	Indicação	O que fazia antes?	Problemas recentes
Artagão de Mattos Leão	Eleito pela Assembleia	Deputado Estadual	Investigado por fraude em licitação durante sua gestão como presidente
Durval Amaral	Eleito pela Assembleia	Deputado Estadual*	Acusado de participar do esquema Copel/Olvepar
Fabio Camargo	Eleito pela Assembleia	Deputado Estadual	Eleição contestada na Justiça por supostas irregularidades
Ivan Bonilha	Eleito pela Assembleia	Procurador-geral do Estado	O antigo titular da cadeia foi cassado e pleiteia a vaga de Bonilha
Nestor Baptista	Indicado pelo ex-governador Álvaro Dias	Deputado Estadual	Nenhum
Fernando Guimarães	Indicado para vaga dos procuradores	Procurador do TC	Acusado de receber dinheiro de Oscip investigada por desvios
Ivens Linhares	Indicado para vaga dos auditores	Auditor do TC	Nenhum

Fonte: Redação.  
Infografia: Gazeta do Povo.

Fonte: Gazeta do Povo.

Especificamente quanto a Fabio Camargo, cumpre mencionar que um dos motivos para a contestação de sua nomeação pela Assembleia Legislativa é o fato de que seu pai, na época Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, foi acusado de tráfico de influência no órgão legislativo para pressionar a nomeação do filho<sup>145</sup>. O deputado Elton Weber, do PT, chegou a mencionar que foi procurado por “emissários do Judiciário” para que votasse no filho do Presidente<sup>146</sup>.

Em maio de 2016, o Tribunal de Justiça do Paraná anulou a eleição do Conselheiro, mas liminar do Supremo Tribunal Federal garante que permaneça no cargo até o trânsito em julgado do processo movido por outro candidato ao cargo<sup>147</sup>.

Além do caso do governador Requião no Paraná, em 2011 o então governador do estado de Pernambuco, Eduardo Campos, nomeou seu primo, João Carneiro Campos, para o cargo de Conselheiro da Corte de Contas estadual.

contas-do-parana-2-estao-sub-judice-e-3-sao-suspeitos-de-illegalidades-emgef5w5wn3xga64da7kgk2jk>. Acesso em: 10 jun.2016.

<sup>145</sup> Clayton Camargo ficou 600 dias afastado do cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça por conta de processo administrativo disciplinar em que se averigua irregularidades na evolução patrimonial do desembargador. Depois de 600 dias, CNJ cassou o afastamento de desembargador do TJ-PR. **Conjur**, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PLe56l>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>146</sup> STF permite que Fábio Camargo volte ao cargo de Conselheiro do TCE-PR. **G1**, Paraná, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/T4lh7t>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>147</sup> TJ anula eleição de Fábio Camargo para o Tribunal De Contas do Paraná. **G1**, Paraná, 02 maio 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/Clexvw>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Diferentemente do caso de Maurício Requião, não houve anulação da nomeação, e atualmente exerce o cargo de Diretor da Escola de Contas Públicas do Tribunal<sup>148</sup>.

Quatro anos antes da nomeação de João Campos, a Assembleia Legislativa nomeou como Conselheiro Marcos Loreto, primo da esposa de Eduardo Campos, Renata Campos, por sua vez auditora concursada no Tribunal. Além de Loreto ter sido oficial de gabinete de governador no passado e ter sido diretor da Secretaria de Governo, foi chefe de Gabinete do Governador Campos exatamente no ano em que foi indicado para Conselheiro.

Se não bastasse, vários outros familiares já integraram quadros do Estado<sup>149</sup>. No mesmo ano de 2011, Ana Arraes, mãe de Eduardo Campos, foi indicada pelo Congresso para ocupar o cargo de ministra do Tribunal de Contas da União, o que demonstra que a influência política da família Campos não se restringe ao estado do Pernambuco.

Não obstante o falecimento de Eduardo Campos, a força política da família parece não se abalar: em 2016, o filho mais velho João Campos, sem ter finalizado o curso superior e sem experiência profissional, foi nomeado com 22 anos de idade para o cargo de chefe de gabinete do Governador Paulo Câmara<sup>150</sup>; no mesmo ano, na gestão do prefeito do Recife Geraldo Júlio, Maria Eduarda Campos, também filha do político falecido e com apenas 23 anos de idade, foi nomeada para exercer o cargo de comissão de Gerente de Zoneamento Especial.

Como se vê, a situação do Tribunal de Contas do Pernambuco representa com exatidão o que se quer demonstrar neste trabalho. Dessa forma, e tendo em vista que não é viável aqui tratar da situação de cada Ministro e Conselheiro dos Tribunais de Contas do país para demonstrar a problemática sobre o preenchimento ou não dos requisitos de nomeação constitucionalmente previstos, elege-se a Corte pernambucana para se demonstrar como os critérios para o cargo são relegados em prol das relações político-familiares dos candidatos<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Não há notícia de tentativa de anulação da nomeação, o que pode se dar pelo fato de que a nomeação de primo para cargos públicos não configura nepotismo, pois estes são considerados parentes de quarto grau e a Súmula Vinculante nº 13 apenas veda para parentes de até terceiro grau. Disponível em: <<http://goo.gl/unM4Zj>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>149</sup> Força Política e elo familiar marcam gestões do ex-governador Eduardo Campos. **Jornal do Comércio**, 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/NBo4rb>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>150</sup> MENDES, Gil Luiz. João Campos, o herdeiro de Eduardo, chega à política. **Carta Capital**, Pernambuco, 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/LmA2At>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

<sup>151</sup> Inicialmente, este trabalho pretendia analisar a atual composição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tendo em vista a peculiaridade do colegiado da Corte, acima apontada. Assim, a autora deste trabalho, valendo-se de pedido de acesso à informação, tentou obter junto ao Tribunal a

Em estudo realizado em 2002<sup>152</sup>, dois pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco analisaram o Tribunal de Contas do Estado a partir do ambiente institucional e das relações de poder presentes<sup>i</sup>. Perfazendo breve histórico sobre aquela Corte, foi constatado que “tanto os cinco primeiros Conselheiros como os seguintes [...] foram oriundos da atividade político-partidária”<sup>153</sup>.

Sabe-se que os Conselheiros acumulam outros cargos dentro dos Tribunais de Contas, como o de presidente do órgão, vice-presidente, corregedor-geral, etc., variando conforme o Regimento Interno de cada Corte. Segundo os autores, estes cargos representam “grande fonte de poder”<sup>154</sup>, pois possibilitam aos Conselheiros controlar a estrutura institucional do Tribunal.

Apesar de os Tribunais de Contas também serem compostos por auditores substitutos, que emitem relatórios prévios técnicos nos processos e substituem os Conselheiros quando necessário, e também de um Ministério Público de Contas que fiscaliza a aplicação da lei, os Conselheiros acabam exercendo maior autoridade sobre os demais funcionários e membros do colegiado, pois são eles que indicam os ocupantes dos cargos comissionados<sup>155</sup>.

Especificamente no TCE-PE, os pesquisadores também relatam um tratamento desigual entre a Diretoria de Controle Municipal (DCM) e de Controle Estadual (DCE) quanto à estrutura, privilégios financeiros e instrumentos que

---

formação acadêmica e profissional dos conselheiros da Corte. Em resposta, no entanto, o Conselheiro Presidente Ivan Lelis Bonilha informou que “está em desenvolvimento projeto para ‘Reestruturação e Adequação do Portal do Tribunal’, e um de seus produtos será a criação de uma sessão de ‘memorial’, com dados sobre todos os Conselheiros – os que fazem e os que já fizeram parte da Corte de Contas do Paraná –, o que facilitará o acesso a essas informações”. Sem dúvida, a conduta do tribunal conflita com o disposto no art. 11 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), que dispõe que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. Por não ser possível obter as informações necessárias, optou-se pelo Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco, que disponibiliza no seu sítio eletrônico a formação acadêmica e profissional dos Conselheiros. BRASIL, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Pedido de Acesso à Informação n. 1094/2016, autuado sob o n. 621026/16 n. 687. Requerente: Vitória Pedruzzi Segato. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

<sup>152</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003.

<sup>153</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 121.

<sup>154</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 123.

<sup>155</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 124.



atribuem, entre outros fatores, às influências de poder internas, notadamente os laços políticos-familiares. Em suas palavras,

Existe a presença de outro elemento que pode alterar os arranjos de poder, como a existência de relações interpessoais caracterizada, sobretudo, por laços familiares que são determinantes na escolha dos ocupantes dos cargos comissionados de diretor e que a depender do grau de proximidade com o Conselheiro-presidente, aumenta a facilidade para a conquista de vantagens para os departamentos, que repercutem, sem dúvida, na qualidade e na melhoria das condições para todos que ali trabalham.<sup>156</sup>

Na última parte do estudo, onde procuram analisar porque não há uma identificação entre a efetividade formal do Tribunal e a efetividade aspirada pela sociedade<sup>157</sup>, constatam que a imagem negativa dos Tribunais de Contas frente aos não raros escândalos de corrupção envolvendo seus membros configuram um fator decisivo, levando ao questionamento da forma de provimento dos Conselheiros<sup>158</sup>. Na verdade, como bem ressaltam,

O cerne do problema está no ambiente de onde provêm os Conselheiros que, sabe-se, é permeado de práticas patrimoniais que passam por cima de regulamento, objetivando atingir interesses pessoais e que, inclusive, transcendem, em muitos casos, as normas estabelecidas. Isso decorre de uma sociedade que, historicamente, não considera o que é público como de todos, mas o que é público como privado, atendendo aos interesses de uma minoria.<sup>159</sup>

Isso demonstra como as relações políticas externas têm interferido diretamente na atuação das Cortes de Contas, “colocando a Administração Pública como refém da conjuntura política e fazendo com que a questão política interfira nas questões institucionais”<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 124.

<sup>157</sup> A efetividade formal seria o cumprimento das “normas e regulamentos constantes da lei maior do Estado e dos regulamentos internos da instituição”, enquanto a efetividade desejada é a “expectativa dos atores, visando atingir aos objetivos sociais quando da atuação do citado órgão”. MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 120-121.

<sup>158</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 130-131.

<sup>159</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 131.

<sup>160</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 131.

Reflexo disso é o fato de os colegiados pronunciarem decisões que, às vezes, contrariam os relatórios técnicos feitos pelos auditores e corpos instrutivos da Corte. Isso impacta na legitimidade do Tribunal, pois aponta para uma análise subjetiva dos julgados em detrimento dos elementos concretos <sup>161</sup>.

A atual composição do Tribunal de Contas pernambucano confirma o problema levantado na pesquisa catorze anos antes. A tabela a seguir contém algumas informações relevantes destacadas das biografias dos Conselheiros, disponíveis no site oficial do TCE-PE <sup>162</sup>:

<b>Conselheiro</b>	<b>Cargo</b>	<b>Formação Acadêmica</b>	<b>Nomeação</b>
Carlos Porto	Presidente	Bacharel em direito (UFPE-1974)	1990 – Mandato do Governador Carlos Wilson Rocha de Queirós Campos
Marcos Loreto	Vice-Presidente	Bacharel em Direito (UFPE - ano desconhecido)	2007 – Mandato do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos
Dirceu Rodolfo	Corregedor -Geral	Bacharel em Direito (UFPE - 1992) Especialista em Administração Pública (2002 – FGV)	2011– Mandato do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos
Ranilson Ramos	Ouvidor	Bacharel em Economia (1999 - UFPE)	2013 – Mandato do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos
João Campos	Diretor da ECPBG	Bacharel em Direito (UFPE-1994)	2011– Mandato do Governador Eduardo Henrique Accioly Campos
Teresa Duere	Presidente da 1ª Câmara	Bacharel em Administração de Empresas (1980 – FEF RJ) Especialização em Ciências Sociais e Educação Social, no Centro de Estudos e Realidade Nacional (1972 - Universidade Católica do Chile) Bacharel em Serviço Social pela	2002 – Mandato do Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos

<sup>161</sup> MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003. p. 131.

<sup>162</sup> TCE-PE, Composição do Conselho. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/composicao-do-conselho>>. Acesso em: 2 abr.2016.

		Escola de Serviço Social de Pernambuco (UFPE -1971)	
Valdecir Fernandes Pascoal	Presidente da 2ª Câmara	Bacharel em Ciências Econômicas (1986 – UFPA) Bacharel em Administração de Empresa (1987 - Instituto Paraibano de Educação) Bacharel em Direito (1994 – UFPE) Especialização em Direito Administrativo e Constitucional (1999 – UFPE)	2005 – Mandato do Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TCE-PE.

O primeiro dado que merece destaque é o fato de que apenas dois Conselheiros (Dirceu Rodolfo e Valdecir Fernandes Pascoal)<sup>163</sup>, quando da nomeação pelo Governador, possuíam alguma especialização relacionada a uma das áreas exigidas no art. 73, §1º, inciso III da CF, além do bacharelado.

Esse apontamento não se baseia na premissa de que títulos como pós-graduação represente, necessariamente, melhor qualificação profissional. Sabe-se que há no Brasil a chamada “geração diploma”, em que apesar de muitos brasileiros cursarem especializações, MBA’s, etc., isso não tem se convertido em um aumento da mão de obra qualificada<sup>164</sup>.

Entretanto, balizando-se o dado do longo espaço de tempo entre a graduação dos Conselheiros, sem qualquer especialização, e a nomeação ao cargo<sup>165</sup>, revela-se questionável o preenchimento do requisito dos “notórios conhecimentos”, notadamente porque as áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública estão em constante mutação e evolução.

Quanto à atuação profissional dos atuais Conselheiros, constata-se que a maioria possui passado político (como deputados estaduais e vereadores) e, sobretudo, possuíam cargos relacionados ao Executivo Estadual:

<b>Conselheiro</b>	<b>Atuação profissional</b>
Carlos Porto	Deputado Estadual (1979-1982; 1983-1986; 1987-1990)

<sup>163</sup> Apesar de a Conselheira Teresa Duere Especialização em Ciências Sociais e Educação Social, não são áreas que incrementam o notório conhecimento estabelecido pela Constituição Federal.

<sup>164</sup> COSTAS, Ruth. “Geração do diploma” lota faculdades, mas decepciona empresários. **BBC**, 9 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/MKqkV1>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

<sup>165</sup> O espaço de tempo é de 16 anos para o Conselheiro Presidente Carlos Porto; de 14 anos para o Conselheiro Ouvidor Ranielson Ramos; de 17 anos para o Conselheiro João Campos; e de 22 anos para a Conselheira Teresa Duere.

	<p>Consultor Jurídico do Estado de Pernambuco (1986)</p> <p>Diretor do Departamento de Assistência ao Cooperativismo do Governo do Estado de Pernambuco (1975)</p>
Marcos Loreto	<p>Chefe de Gabinete do Governador do Estado de Pernambuco (2007)</p> <p>Assessor Especial do Ministério da Ciência e Tecnologia (2004)</p> <p>Assessor da Secretaria de Administração do Recife (2001)</p> <p>Assessor Especial da Câmara dos Deputados (1999-2000)</p> <p>Diretor de Patrimônio Histórico da Fundarpe (1998-1999)</p> <p>Diretor de Acompanhamento Político da Secretaria de Governo (1995-1998)</p> <p>Assessor da Procuradoria Geral de Olinda (1992-1995)</p> <p>Oficial de Gabinete do Governador (1987-1990)</p>
Dirceu Rodolfo	Escriturário do Banco Banorte S/A
Ranilson Ramos	<p>Secretário de Agricultura e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (2010-2013)</p> <p>Presidente da Agência Reguladora de Pernambuco (2007-2010)</p> <p>Coordenador de Programas de Desenvolvimento Tecnológico do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (2005)</p> <p>Diretor Comercial do LAFEPE (2003-2004)</p> <p>Deputado Estadual (1987-1990; 1995-1998; 1999-2002)</p> <p>Vereador no Município de Petrolina (1983-1986)</p>
João Campos	<p>Departamento Jurídico do Banco Banorte S/A</p> <p>Escritório de Advocacia Prof. José Meira</p> <p>Escritório Campos Advogados S/C Ltda.</p> <p>Diretor Jurídico da Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco (FIAM)</p> <p>Vice-Presidente da Escola de Direito Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral (2011)</p> <p>Desembargador do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, na classe de jurista (2005-2010)</p>
Teresa Duere	<p>Deputada Estadual (1993-1994; 1995-1998; 1999-2002)</p> <p>Líder do PFL e Líder da bancada do governo e da oposição na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (1993-1994; 1995-1998; 1999-2002)</p> <p>Diretora da Coordenação Executiva da Secretaria de Governo da Prefeitura da cidade do Recife (1981-1983)</p>
Valdecir Fernandes Pascoal	<p>Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) (2014-2015)</p> <p>Vice-Presidente do Instituto Rui Barbosa (2012-2013)</p> <p>Presidente do Colégio de Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil (2010-2011)</p> <p>Professor de Pós-Graduação em Gestão Pública da Associação Educacional Boa Viagem (AEBV) (2010-2011)</p> <p>Auditor Financeiro da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco (1992-1993)</p> <p>Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda (1992)</p>

	<p>Professor da Escola de Contas Públicas Professor Barreto Guimarães, TCE-PE</p> <p>Professor de Direito Financeiro, Controle Externo e Lei de Responsabilidade Fiscal para cursos jurídicos preparatórios para concursos</p>
--	--

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TCE-PE.

Se não bastassem as recorrentes nomeações dos Conselheiros por ligações políticas, a trama de interesses familiares e políticos prolonga-se e persiste na escolha interna por estes dos ocupantes de cargos de comissão destinados a cada um (variando conforme cada Tribunal). Por ser de livre nomeação e exoneração, a indicação aos cargos não pode ser questionada do ponto de vista legal, exceto em relação ao aspecto do nepotismo<sup>166</sup>.

Dos 16 cargos que pode usar no TCM-RJ, o Conselheiro José de Moraes, por exemplo, utilizou 10 para serem ocupados por integrantes do clube do qual é comodoro (espécie de diretor ou presidente) na Ilha do Governador. Já na Corte de Contas Estadual do referido Estado, o ex-deputado, ex-vereador<sup>167</sup> e Conselheiro Domingos Brazão tem 15 dos 20 cargos de comissão de seu gabinete composta por aliados de seu mandato na Assembleia Legislativa<sup>168</sup>.

Quanto a Brazão, não se pode deixar de mencionar o fato de que em 2015 teve sua nomeação contestada judicialmente pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas (ANTC), porque foi nomeado antes da publicização do ato no Diário Oficial, não demonstra preencher os requisitos constitucionais de notórios conhecimentos e experiência profissional (sequer concluiu o curso de Direito) e não apresentou certidões hábeis a provar minimamente sua reputação ilibada (na verdade, o ex-deputado foi mencionado em ação de improbidade administrativa e ainda é acusado na justiça eleitoral por compra de votos)<sup>169</sup>.

<sup>166</sup> Nesse caso, não há dúvidas da aplicação da Súmula Vinculante 13 do STF.

<sup>167</sup> Na página oficial do TCE-RJ, fica bem claro que a biografia do atual Conselheiro se resume à atividade política: foi assessor na Câmara Municipal do RJ, deputado estadual, vereador e ocupou diversos cargos em comissões permanentes, especiais e parlamentares de inquérito no legislativo municipal e estadual. Disponível em: <<http://goo.gl/G2M2gX>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>168</sup> BERTA, Ruben. Conselheiros escolhem pessoas próximas para cargos de confiança em Tribunais de Contas. **O Globo**, 26 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/YKZjaG>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

<sup>169</sup> SCHIMITT, Luiz Gustavo. Entidades questionam eleição do deputado Domingos Brazão como Conselheiro do TCE. **O Globo**, 28 abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PhQ8J3>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

Apesar disso, para o Presidente Conselheiro do TCE-RJ, desfavorável à PEC 329/13 que altera o regimento para composição dos TC's, "o Tribunal é um órgão técnico, não há ingerência política. Quando há vaga, abre-se um edital e qualquer pessoa que comprove os requisitos do regimento pode concorrer" <sup>170</sup>. Um ano antes, o Superior Tribunal de Justiça aceitava denúncia do MPF contra ele e o Conselheiro José Gomes Graciosa por corrupção passiva, uma vez que suspeitos de terem recebido dinheiro para proferir decisões favoráveis no TCE-RJ<sup>171</sup>. Apenas recentemente, em junho de 2016, o STJ julgou improcedente a ação penal proposta<sup>172</sup>.

No TCE do Maranhão, em novembro de 2013, a Assembleia Legislativa do Estado elegeu como Conselheiro o próprio vice-governador, Joaquim Washington Luiz de Oliveira. Graduado em história pela UFMA, novamente nesse caso os notórios conhecimentos e experiência profissional nas áreas estabelecidas constitucionalmente foram preteridos pela atividade política do nomeado<sup>173</sup>.

Apesar de todos esses elementos, a "oposição" na Assembleia do Estado maranhense não se insurgiu por conta do flagrante desrespeito aos requisitos mínimos exigidos pela Constituição, mas por não ter sido um deputado estadual o nomeado para o cargo. Assim se manifestou, à época, o líder da oposição, Rubens Júnior (PCdoB):

Estou há sete anos exercendo o cargo de deputado estadual e em todo esse tempo sempre ouvi, aí embaixo, no Plenário, a frase de que essa vaga seria da Assembleia. Seria mais do que isso, de um deputado estadual. Não apenas um sentimento corporativista mas, além disso, um reconhecimento e uma valorização dos próprios deputados estaduais. Ouvi isso durante todos os sete anos em que exerço cargo nesta Casa. Entretanto, para a nossa surpresa, com toda celeridade, não é o que está acontecendo.<sup>174</sup>

Raymundo Faoro, em sua extensa obra "Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro", escancara o que chama de Estado brasileiro

---

<sup>170</sup> REZENDE, Constança. Vagas nos Tribunais de Contas são moeda de troca política. **O dia**, 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/pDnh3K>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>171</sup> Presidente do TCE-RJ vai responder na Justiça por corrupção passiva. **G1**, 20 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fZlkSt>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>172</sup> STJ absolve Presidente e Conselheiro do TCE-RJ denunciados por corrupção. **O Globo**, 15 jun. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/XMjDmk>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

<sup>173</sup> Segundo o site oficial do TCE-MA, o Conselheiro foi "Deputado Federal (2003 - 2007); Assessor Especial da Secretaria - Geral da Presidência da República (2008-2009); Deputado Federal (2009-2011); Vice-Governador do Estado do Maranhão (2011-2013)". Disponível em: <<http://goo.gl/c0Bb5g>>. Acesso em: 20 maio 2016.

<sup>174</sup> Plenário elege vice-governador para Conselheiro do TCE/MA. **Jornal pequeno**, 28 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/nEeh2q>>. Acesso em: 21 maio 2016.

patrimonial-estamental, que vem se retroalimentando desde a época colonial<sup>175</sup>. Analisando a obra, Augusto Leite observa que, no relacionamento entre Estado e nação, esta vem sendo historicamente “silenciada, *bestializada*, diante da força política do estamento, por vezes confundido com o próprio Estado”<sup>176</sup>.

Este estamento, formado por diversos atores sociais, seria garantido até hoje “por ‘privilégios jurídicos [...] pela lei ou pela tradição’”<sup>177</sup>. Amolda-se às mudanças sociais para assegurar o melhor para si e para o Estado que, preocupando-se também com si mesmo, por sua vez se estrutura de forma a beneficiar o estamento, como num ciclo<sup>178</sup>. Nas palavras de Faoro, o estamento se caracteriza por

Uma categoria social, fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens.<sup>179</sup>

Esta passagem do livro refere-se ao Poder Moderador no segundo reinado, mas impressiona a atualidade da constatação para a conjuntura brasileira de hoje. Pela breve análise aqui feita, resta claro que “a indicação política é a regra na escolha de Conselheiros, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos”<sup>180</sup>. Essa realidade não tem passada despercebida pelos demais setores da sociedade.

---

<sup>175</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

<sup>176</sup> LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016. p. 37.

<sup>177</sup> LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016. p. 41.

<sup>178</sup> LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2016. p. 41.

<sup>179</sup> FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. p.466.

<sup>180</sup> PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016. p.2.

Em pesquisa abrangente sobre a imagem dos Tribunais de Contas subnacionais<sup>181</sup>, constatou-se que há uma percepção pelos três Poderes, Ministério Público e sociedade civil de que os julgados do Tribunal de Contas são bons (48% dos entrevistados). No que concerne aos seus relatórios e pareceres técnicos, há ainda mais otimismo: 56% consideram bons, enquanto apenas 16,5% entendem “péssimos” ou “inadequados”<sup>182</sup>.

O Ministério Público faz a pior avaliação dos julgados dos Tribunais de Contas e a melhor quanto aos relatórios e pareceres técnicos, o que aponta para um descontentamento maior do órgão em relação às decisões dos colegiados em comparação às manifestações do corpo técnico da Corte<sup>183</sup>.

Entretanto, é quanto ao mérito das decisões que a pesquisa aponta para um “calcanhar de Aquiles dos Tribunais de Contas”: 2/3 dos entrevistados consideram uma “predominância de critérios políticos ou de injunções políticas nas decisões dos Tribunais de Contas subnacionais”<sup>184</sup>. Conforme observado pelos pesquisadores,

Se a capacidade institucional básica existe, as críticas dirigem-se fortemente ao mérito de suas decisões. Essa questão pode ser aferida em contraposição entre a independência da instituição e a politização de sua estrutura decisória<sup>185</sup>.

Vale colacionar a íntegra da figura que sintetiza a opinião dos entrevistados:

Figura 1: As decisões do Tribunal de Contas são norteadas por (em %).

---

<sup>181</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. Foram realizadas 919 entrevistas nos 26 estados da Federação e Distrito Federal.

<sup>182</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 65.

<sup>183</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 65. Segundo a pesquisa, o “Judiciário e sociedade civil também apresentam essa tendência, mas de maneira menos expressiva do que a revelada pelos membros do MP”.

<sup>184</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 68.

<sup>185</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 68.



**Tabela 4: As decisões do Tribunal de Contas são norteadas por (em %)**

	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
Critérios políticos	16,2	18,6	29,6	23,2
Critérios técnicos	18,2	7,0	5,6	10,6
Uma mescla de critérios políticos e técnicos, mas com predomínio das injunções políticas	37,7	30,2	48,1	44,4
Uma mescla de critérios políticos e técnicos, mas com predomínio da variável técnica	23,4	34,9	14,8	17,6
Não sei	4,5	9,3	1,9	4,2

Observação: Esta questão não foi dirigida aos gestores e técnicos nem ao Controle Interno do Executivo.

Fonte: A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais<sup>186</sup>.

Não há como negar que os resultados são preocupantes, uma vez que demonstram que a percepção da influência política nos Tribunais de Contas não advém de um setor isolado, mas dos três poderes, do Ministério Público e da sociedade civil. Somados a isso, quanto ao quesito “transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo Tribunal”, o resultado também é parecido, sendo as avaliações da sociedade civil e do Ministério Público as mais negativas:

Figura 2: Avaliação do relacionamento do TC com o cidadão comum, nos seguintes aspectos (em %).

**Tabela 5: Avaliação do relacionamento do TC com o cidadão comum, nos seguintes aspectos (em%)**

		Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
1. Transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo TC	ótimo	9,1	4,7	3,7	1,4
	bom	30,5	23,3	13	25,4
	inadequado	26,6	30,2	33,3	35,2
	péssimo	16,2	18,6	20,4	20,4
	não sei	17,5	23,3	29,6	17,6

Fonte: A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 69.

Através de questões abertas, a pesquisa também constatou que no tópico sobre as “atividades que o TC realiza e não deveria realizar” a politização das Cortes de Contas e a falta de independência foram os problemas mais mencionados pelos entrevistados:

Figura 3: Frases de parlamentares, gestores e técnicos do Executivo e de membros do Ministério Público sobre a questão “atividades que o TCE realiza e não deveria realizar”.

Quadro 2: Frases de parlamentares, gestores e técnicos do Executivo e de membros do Ministério Público sobre a questão “atividades que o TC realiza e não deveria realizar”

	Politização indevida do Tribunal de Contas
Legislativo	Apreciar contas do poder público sobre o prisma político.
	Envolve-se muito em política.
	Interferir politicamente nos bastidores das decisões políticas.
Gestores e técnicos do Executivo	Age politicamente na apreciação de contas.
	Ignorar a legalidade, imparcialidade.
	Deixar de agir politicamente.
Ministério Público	Julgamento político de contas governamentais.
	Ingerência nos órgãos para atender um reclamo político.
	Perseguir os inimigos políticos e deixar seus amigos sem punição.

Fonte: A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais<sup>188</sup>.

Apesar desse panorama negativo, também houve quem ressaltasse a transparência de algumas Cortes estaduais e a celeridade dos processos, sem ignorar, portanto, a imprescindibilidade da instituição na concretização da democracia<sup>189</sup>.

Conforme bem destacado pelo Ministro Carlos Ayres Britto, “se, na prática, os Tribunais de Contas ainda não corresponderam à confiança da gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir”<sup>190</sup>. Assim, revela-

<sup>187</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 70.

<sup>188</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 73.

<sup>189</sup> ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016. p. 74.

<sup>190</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. **O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p.12.

se importante observar algumas das propostas de alteração do sistema que atentam ao problema da politização dos colegiados e buscam recuperar a tecnicidade necessária dos Tribunais de Contas brasileiros para uma efetiva fiscalização da máquina pública.

#### 4.3 ALGUMAS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO DO SISTEMA

Constatada a necessidade de mudança do atual sistema, destaca-se brevemente alguns projetos tramitados e em trâmite perante as Casas do Congresso Nacional que apresentam alternativas para buscar resolver o problema da politização dos colegiados de contas e a preterição do seu caráter técnico.

Em 2009, o então Senador Pedro Simon apresentou projeto de lei visando alterar o art. 5º, da Lei de Introdução às normas do direito brasileiro para incluir no ordenamento jurídico definição das expressões reputação ilibada e idoneidade moral, a fim de conferir-lhes objetividade e mensurabilidade<sup>191</sup>. Com a emenda da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o projeto de lei, que seguiria para aprovação no Plenário do Senado, pretendia alterar a redação para assim passar a constar:

**Art. 5º** Na aplicação do direito, o juiz atenderá aos fins sociais a que ele se dirige, às exigências do bem comum, da isonomia e da equidade.

§1º Considera-se reputação ilibada a situação em que a pessoa não teve contra si antecedentes de processos penais condenatórios transitados em julgado.

§2º Considera-se idoneidade moral qualidade da pessoa íntegra, imaculada, incorruptível, que, no agir, não ofende os princípios morais e éticos.

Na justificativa do projeto, Simon ponderou que não é possível conceber que os requisitos previstos para a nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União sejam de avaliação subjetiva, uma vez que o indicado fiscalizará o dinheiro e contas públicas<sup>192</sup>. O projeto, entretanto, acabou sendo posteriormente arquivado com o final da legislatura do proponente.

---

<sup>191</sup> BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 401/1999. Dá nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Autoria: Senador Pedro Simon. Disponível em: <<http://goo.gl/X272Tm>>. Acesso em 30 jul. 2016.

<sup>192</sup> Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/65558.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

No mesmo ano, o Projeto de Emenda à Constituição nº 416/2009, de autoria do Deputado Nelson Goetten de Lima (PR/SC) e outros, buscava modificar o inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal para estabelecer como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político<sup>193</sup>. Segundo o deputado, trata-se de espécie de “quarentena” do candidato a ministro e Conselheiro das Cortes de Contas que poderia mitigar a contaminação política dos colegiados, além de evitar que as nomeações aos cargos sirvam de “moeda de troca”<sup>194</sup>. Com o fim da legislatura, no entanto, novamente a proposta acabou por ser arquivada.

Outra proposta de 2009, também já arquivada, pretendia alterar a Constituição Federal para passar a prever que os membros das Cortes de Contas fossem selecionados dentre os servidores dos próprios tribunais (por sua vez já selecionados por concurso público) e que contem com mais de dez anos de experiência profissional, a fim de arrefecer as pressões políticas as quais o atual sistema está sujeito<sup>195</sup>.

A Proposta de Emenda à Constituição de nº18/2012, de autoria de vários senadores e também arquivada ao final da legislatura, propôs a vedação do ingresso no serviço público de pessoa que praticou ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento, o que incluiria o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União<sup>196</sup>.

Além dessas e de outras que já tramitaram, há inúmeras propostas atualmente em trâmite nas Casas do Congresso Nacional a fim de alterar, sob as mais diversas formas, o atual sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas.

---

<sup>193</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político. Autoria: Deputado Nelson Goetten de Lima e outros. Disponível em: <<http://goo.gl/wK6WQa>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>194</sup> Disponível em: <<http://goo.gl/YV3EIM>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>195</sup> BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 42/2009. Altera a redação dos arts. 73 e 75 da Constituição Federal para disciplinar o procedimento de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Autoria: Senador Flávio Torres e outros. Disponível em: <<https://goo.gl/Mwh43m>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>196</sup> BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 18/2012. Altera a Constituição Federal para vedar o ingresso, no serviço público, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento. Autoria: Senador Mozarildo Cavalcanti e outros. Disponível em: <<http://goo.gl/KvKiiq>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2000, de autoria do Senador Álvaro Dias e outros, busca modificar o artigo 75 da Constituição Federal para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios através de concurso público. Na discussão do projeto no Senado, o Senador bem assim consignou:

O que se verifica é que há hoje danosa interferência política com a nomeação de Conselheiros que muitas vezes, não leva em conta a necessidade da capacitação técnica e profissional. O que se deseja com esta proposta é a substituição da interferência política pela presença da impessoalidade e, sobretudo, da honestidade na apreciação das contas públicas.

A proposta foi aprovada nos dois turnos no Senado Federal e ora se encontra na Câmara dos Deputados, onde foi requerida a instalação de Comissão Temporária para sua análise bem como das oito demais apensadas<sup>197</sup>, que também propõem novas formas de escolha dos membros das Cortes de Contas brasileiras.

Uma das propostas apensadas é a de nº 222/2003<sup>198</sup>, de autoria do Deputado Renato Casagrande (PSB/ES), que altera os artigos 73,75 e 105 da Constituição Federal para que passem a dispor que os Ministros do Tribunal de Contas da União serão denominados "Ministros-Auditores" e escolhidos mediante concurso público. Na justificativa da proposta, o Deputado apontou para o problema da falta de independência e isenção do controle externo em sua tarefa fiscalizatória, principalmente pela forma com que os Ministros e Conselheiros são nomeados, pois tem permitido a influência do Poder Legislativo nas Cortes de Contas<sup>199</sup>.

A proposta também prevê a possibilidade de perda do cargo do Ministro-Auditor mediante provocação das Mesas da Câmara, do Senado Federal e de partido político representado no Congresso Nacional, nos casos de crime contra Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e corrupção, sendo decidida a perda do cargo pela maioria absoluta dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

---

<sup>197</sup> PECs n. 556/1997, 123/1999, 427/2005, 209/2003, 222/2003, 531/2006, 229/2004 e 316/2008.

<sup>198</sup> A proposta foi desarquivada em 2011 e segue em trâmite perante a Câmara dos Deputados. BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 222/2003. Altera os arts. 73,75 e 105, da Constituição Federal. Autoria: Deputado Renato Casagrande. Disponível em: <<http://goo.gl/A5Vldd>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>199</sup> Disponível em: <<http://goo.gl/abqPO5>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Outra proposta de alteração da Constituição em trâmite é a de nº 329/2013, de autoria do Deputado Francisco Praciano (PT/AM) <sup>200</sup>. O projeto prevê, dentre outras modificações, que para o preenchimento dos requisitos da reputação ilibada e idoneidade moral não pode o indicado ter sido condenado, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos crimes previstos como causa de inelegibilidade; é necessária formação superior nas áreas de conhecimento mencionadas no art. 73, III, da Constituição; o Conselho Nacional de Justiça torna-se o órgão responsável por fiscalizar os deveres funcionais dos membros das Cortes de Contas, inclusive também passando a ser composto por Ministro ou Conselheiro dos Tribunais de Contas; e, ainda, que os sete Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município sejam:

- I. 1 (um) eleito pela classe dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal que tenham sido nomeados em 4 decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos;
- II. 1 (um) eleito pela classe dentre os membros vitalícios do Ministério Público de Contas;
- III. 1 (um) eleito, alternadamente, pelos conselhos profissionais das ciências previstas no art. 73, § 1o, III, para mandato de quatro anos;
- IV. 4 (quatro) eleitos pela classe dentre os Auditores Substitutos de Conselheiro vitalícios;

Em outubro de 2015, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados requereu a realização de audiência pública para debater a proposta, com a oitiva dos mais diversos setores da sociedade civil brasileira<sup>201</sup>.

---

<sup>200</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 329/2013. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Autoria: Deputado Francisco Praciano. Disponível em: <<http://goo.gl/2HHSPk>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>201</sup> As autoridades que se requer a oitiva são: Sr. Amauri Perusso, Presidente da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (Fenastc) e Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul; Sr. Diogo Roberto Ringenberg, Presidente da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) e Procurador do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina; Sr. Eduardo Ribeiro Capobianco, Presidente do Conselho Deliberativo da ONG Transparência Brasil; Sra. Lucieni Pereira da Silva, da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União; Sr. Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Sr. Valdecir Fernandes Pascoal, Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; Representante do Conselho Nacional do Ministério público; Representante do Conselho Nacional de Justiça; e Representante do Instituto Ethos. Disponível em: <<http://goo.gl/Ao9v2I>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

Desde 2014 há também em trâmite projeto de decreto legislativo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) com a finalidade de modificar o Decreto nº 6/1993, que regulamenta a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União<sup>202</sup>.

O projeto prevê que na escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União serão obedecidos critérios objetivos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o ingresso na magistratura, “sem prejuízo de outros critérios necessários à apuração da idoneidade moral e da reputação ilibada e demais requisitos essenciais ao exercício da função judicante”, além de estabelecer a exigência de comprovação da conclusão da graduação ou pós-graduação nas áreas especificadas no inciso III do art. 73 da Constituição de 1988.

No momento da arguição pública para a escolha dos Ministros perante Comissão do Congresso Nacional, a proposta também estabelece a presença do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e de até três representantes da sociedade civil.

Outra alteração significativa sugerida é a previsão de que das vagas destinadas para nomeação pelo Poder Legislativo no mínimo duas serão para a classe dos Auditores Federais de Controle Externo - Área Controle Externo do Tribunal de Contas da União, indicados ao Senado Federal por lista tríplice constituída pelo Colégio integrado pelos respectivos pares em atividade.

Por fim, consta a previsão de que os candidatos não podem ter exercido nos três anos anteriores à indicação “cargo de Ministro de Estado ou assim como Presidente de entidade da administração indireta federal, ou, ainda, ter exercido cargo de representante sindical ou associativo”, a fim de prevenir “conflito de interesses” no exercício da atividade.

Na justificativa do projeto, a ANTC ressaltou que a mudança nos critérios de indicação dos Ministros e Conselheiros das Cortes de Contas do país foi apontada como proposta prioritária para o combate à corrupção na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, ocorrida em Brasília no ano de 2012 e que contou com a participação do governo, conselhos, setor privado e sociedade civil<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo n. 1580/2014. Altera o Decreto Legislativo nº 6, de 1993, que regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional. Autoria: Deputado Marcus Pestana. Disponível em: < <http://goo.gl/agt9Z5>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>203</sup> Disponível em: < <http://goo.gl/6EIAHX>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Nesse sentido, apresenta-se necessária a modificação no sistema para que a sociedade brasileira passe a confiar nos órgãos que exercem o controle externo. Daí, portanto, a previsão para que na análise dos requisitos da idoneidade moral e reputação ilibada sejam observados os critérios objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça para a magistratura<sup>204</sup>, e para a aferição dos notórios conhecimentos seja comprovada no mínimo a graduação ou pós-graduação nas áreas elencadas.

A justificativa lembra a nota pública exarada em 2014 pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) em que foi ressaltado “o dever constitucional de os Órgãos Plenários dos Tribunais de Contas negarem posse àqueles indicados que, comprovadamente, não atendam aos requisitos constitucionais”<sup>205</sup>. O próprio Tribunal de Contas da União, em nota pública no mesmo ano e após reunião dos seus Ministros, manifestou-se pela necessidade de observância dos requisitos previstos na Constituição:

[...] Ao presidente do TCU, responsável pela posse, compete, ouvido o Plenário, avaliar todos os requisitos exigíveis, entre eles idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> Art. 58. Requerer-se-á a inscrição definitiva ao presidente da Comissão de Concurso, mediante preenchimento de formulário próprio, entregue na secretaria do concurso. § 1º O pedido de inscrição, assinado pelo candidato, será instruído com: a) cópia autenticada de diploma de bacharel em Direito, devidamente registrado pelo Ministério da Educação; b) certidão ou declaração idônea que comprove haver completado, à data da inscrição definitiva, 3 (três) anos de atividade jurídica, efetivo exercício da advocacia ou de cargo, emprego ou função, exercida após a obtenção do grau de bacharel em Direito; c) cópia autenticada de documento que comprove a quitação de obrigações concernentes ao serviço militar, se do sexo masculino; d) cópia autenticada de título de eleitor e de documento que comprove estar o candidato em dia com as obrigações eleitorais ou certidão negativa da Justiça Eleitoral; e) certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; f) folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; g) os títulos definidos no art. 67; h) declaração firmada pelo candidato, com firma reconhecida, da qual conste nunca haver sido indiciado em inquérito policial ou processado criminalmente ou, em caso contrário, notícia específica da ocorrência, acompanhada dos esclarecimentos pertinentes; i) formulário fornecido pela Comissão de Concurso, em que o candidato especificará as atividades jurídicas desempenhadas, com exata indicação dos períodos e locais de sua prestação bem como as principais autoridades com quem haja atuado em cada um dos períodos de prática profissional, discriminados em ordem cronológica; j) certidão da Ordem dos Advogados do Brasil com informação sobre a situação do candidato advogado perante a instituição. BRASIL. Resolução n. 75, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Brasília, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://goo.gl/zmpldK>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

<sup>205</sup> Disponível em: <<http://goo.gl/oJYHJh>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

<sup>206</sup> Disponível em: <<http://goo.gl/uFL2f9>>. Acesso em: 29 jul. 2016.



Recentemente, em maio de 2016, a proposta recebeu parecer favorável do Relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, e ora segue em tramitação perante a Casa Legislativa.

Apesar das várias propostas apresentadas nas Casas do Congresso Nacional desde a Constituição de 1988, até o momento não houve a aprovação de qualquer emenda ou projeto legislativo que modifique o atual sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros.

No entanto, no âmbito do Senado Federal, em 2013, houve alteração do art. 383 do seu Regimento Interno<sup>207</sup>, de proposição do Senador Roberto Requião, para que na apreciação pelo Senado sobre a escolha de autoridades a mensagem a ser enviada deva estar acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e de seu *curriculum vitae*, no qual constem: as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos, bem como a relação das publicações de sua autoria. A nova redação do Regimento da Casa Legislativa também exige declaração do candidato:

1. quanto à existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, vinculadas a sua atividade profissional, com a discriminação dos referidos períodos;
  2. quanto à sua participação, em qualquer tempo, como sócio, proprietário ou gerente, de empresas ou entidades não governamentais, com a discriminação dos referidos períodos;
  3. de regularidade fiscal, nos âmbitos federal, estadual e municipal;
  4. quanto à existência de ações judiciais nas quais figure como autor ou réu, com indicação atualizada da tramitação processual;
  5. quanto à sua atuação, nos últimos 5 (cinco) anos, contados retroativamente ao ano em que se deu sua indicação, em juízos e tribunais, em conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras;
- c) argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade;

Com a alteração, desde 2013 abriu-se a oportunidade de participação da sociedade por meio do Portal do Senado Federal na Internet para que encaminhe informações sobre o indicado ou perguntas a ele dirigidas, a serem submetidas ao exame do relator. A Comissão ainda pode deliberar sobre a necessidade de audiência pública em face das informações e indagações recebidas.

---

<sup>207</sup> BRASIL. Resolução n. 41, de 29 de agosto de 2013. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões. Brasília, Senado Federal. Disponível em: < <http://goo.gl/zvycl2>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

Pelas propostas que já tramitaram e estão em trâmite nas Casas Legislativas brasileiras, é certo que há uma percepção muito clara de que o atual sistema de nomeação dos colegiados das Cortes de Contas brasileiras não tem cumprido com sua função essencial preconizada pelo constituinte de 1988, pois a abertura de alguns requisitos de nomeação, e mesmo a concentração da competência para indicação dos membros no Poder Legislativo e no Executivo, tem feito com que o preenchimento dos Conselhos dos Tribunais de Contas não se pautem no mérito do indicado pelos seus conhecimentos e experiência profissional.

Assim, seja através de uma regulamentação mais rigorosa sobre os critérios de nomeação dos Ministros e Conselheiros, combinada com uma fiscalização efetiva dos responsáveis por apreciá-los, seja pela mudança na própria forma de nomeação, retirando-se ou limitando-se a competência destinada ao Legislativo e ao Executivo, urge modificações no atual sistema, que devem ser precedidas de amplo debate dos mais diversos setores da sociedade civil.

Nesse movimento, o controle social revela-se essencial para pressionar os governantes contra nomeações pautadas no aspecto político e exigir do Poder Legislativo as mudanças necessárias ao sistema. Como observa Rogério Gesta Leal, o controle externo deve ir além das instituições, incorporando o povo no processo de fiscalização e “fazendo da participação popular um instrumento político hábil à abertura das inúmeras ‘caixas pretas’ em que, não raro, se constituem os negócios públicos em nosso país” <sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública** - RBEFP, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 2012.p. 6-7.

## 5 CONCLUSÃO

Através do presente trabalho, buscou-se demonstrar que o atual sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros tem falhado no objetivo de fazer das Cortes de Contas brasileiras verdadeiros órgãos técnicos fiscalizadores da função administrativa.

Conforme visto, a maioria das nomeações tem sido feitas como moeda de troca no jogo político, desconsiderando-se as exigências previstas na Constituição Federal de 1988 para o cargo.

É certo que esse fenômeno se deve à própria mentalidade de parte do povo brasileiro, que tem nas suas raízes um histórico de confusão do público com o privado, valendo-se constantemente da máquina pública para a obtenção de vantagens pessoais. Não obstante, a politização dos colegiados das Cortes de Contas brasileiras deve-se também à indeterminação e subjetividade de alguns requisitos de nomeação, que tem permitido a abertura do sistema constitucional para tais manobras.

A par disso, a própria forma com que nomeados os Ministros e Conselheiros ocasiona uma aproximação com o mundo político, na medida em que há vagas de “livre nomeação” pelo Poder Executivo e, ainda, em sua maioria são destinadas, à escolha pelo Poder Legislativo.

No primeiro capítulo, objetivou-se demonstrar que o papel desempenhado pelas Cortes de Contas enquanto órgão destinado a auxiliar o Parlamento no controle externo dos Poderes instituídos é fundamental para a democracia, para o ideal republicano e, em última análise, para a concretização dos direitos mais básicos dos cidadãos.

Foram também apresentados alguns modelos seguidos por outros países do mundo ocidental, e, num segundo momento, o desenho constitucional brasileiro, abordando-se o histórico da instituição nas Constituições e o atual modelo preconizado na Constituição de 1988, mais exigente do que as anteriores e que coloca o Tribunal de Contas como órgão essencial e independente na tarefa de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização dos Poderes da República.

Já no segundo capítulo, foram analisados os requisitos de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, constando-se que, se por um lado há requisitos de subsunção imediata, por outro há requisitos em que a zona de

indeterminação dos conceitos compromete a própria efetividade da norma constitucional.

Esses critérios referem-se à reputação ilibada, idoneidade moral e notórios conhecimentos, para os quais doutrina e jurisprudência ainda oscilam na constatação do que efetivamente significam, encontrando óbices de integrar, de modo mais preciso, o seu conteúdo. Como saída, acaba-se utilizando a análise do caso concreto, retornando-se ao plano da subjetividade na avaliação do preenchimento dos requisitos.

Quanto às Constituições e demais legislações estaduais, também se verificou que pouquíssimas são as que inovam quanto ao modelo federal para suprir ou amenizar a indeterminação dos requisitos estabelecidos. Paradoxalmente, o que há é um maior rigor na seleção dos auditores dos Tribunais de Contas, para quem a maioria das legislações estende o preenchimento dos requisitos dos Conselheiros, além da seleção por concurso público.

No último capítulo, apontou-se para o problema de que o intérprete “principal” dos requisitos da norma constitucional, no caso da nomeação, é o Poder Executivo e, principalmente, o Poder Legislativo. O resultado disso, somado à abertura dos requisitos, é que se tem feito nomeações de aliados políticos, fenômeno que também engloba a nomeação de parentes para o cargo.

Na análise de quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas, aproveitou-se amplo estudo realizado pela organização Transparência Brasil, que em 2014 constatou um cenário preocupante em que grande parte dos Ministros e Conselheiros possuem passado político, sofrem processos ou já foram condenados pelos mais diversos crimes e são parentes de políticos locais.

Além disso, pontualmente abordou-se a situação de algumas Cortes, dando-se destaque ao Tribunal de Contas de Pernambuco, pois a disponibilização da biografia e do histórico profissional dos Conselheiros no sítio eletrônico da Corte de Contas possibilitou uma análise mais detida dos seus atuais Conselheiros.

Também se fez referência a outro amplo estudo que constatou que há uma percepção de vários setores da sociedade brasileira do fenômeno da politização dos colegiados e o muito provável comprometimento da função fiscalizatória dos Tribunais de Contas brasileiros.

Fato é que o Estado Democrático de Direito arquitetado pela Constituição de 1988 não deve depender de variáveis para que se concretize. Como já mencionado,

o controle da atividade administrativa e da destinação dos recursos públicos exercido pelos Tribunais de Contas é essencial para efetivar os direitos básicos dos cidadãos, devendo o sistema jurídico garantir que certamente, ou que substancialmente, seja exercido.

Tendo em vista que não há constrangimento dos representantes do povo brasileiro (sejam eles do Executivo ou do Legislativo) em nomear compadres políticos, reflexo de uma cultura patrimonial-estamental histórica no país, a solução não pode ser deixada ao crivo dos nomeantes: é preciso que o sistema jurídico responda com mais rigor, especificando os critérios de nomeação para os cargos de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, ou, então, passando por profunda reformulação.

Sendo assim, na última parte brevemente foram destacadas algumas propostas de alteração legislativa já tramitadas e em trâmite nas duas casas do Congresso Nacional, sobre as quais é necessário amplo debate dos mais diversos setores da sociedade civil para que se chegue a melhor alternativa para o atual modelo.

Nesse movimento, também é imperiosa a aproximação da sociedade com as instituições públicas para que se exerça verdadeiro controle social sobre as nomeações efetuadas, pressione-se a mudança do atual sistema e, também, acompanhe-se as atividades de fiscalização dos Tribunais de Contas, que, por outro lado, também precisam adotar mais formas de dar transparência as suas atividades tanto de auditoria quanto de julgamento.

## BIBLIOGRAFIA

Afastado desde agosto, conselheiro de contas recebe R\$ 45,7 mil sem trabalhar. **Estadão**, 12 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/MYkXFK>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. Nomeação e composição das Cortes de Contas no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Pernambuco**, Recife, v.16, n.16, p. 131-140, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/N3K97D>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/noJCWH>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Os Tribunais de Contas e a independência. **Atricon**, 26 de ago. de 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/TI3zSb>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

BARROSO, Luiz Roberto. Consulta: Súmula Vinculante nº 13 e nomeação para cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado. Ementa: Conselheiro de Tribunal de Contas estadual não é cargo em comissão nem função gratificada. Eleição pela Assembleia Legislativa do irmão do Governador do Estado - não incidência da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Limites do provimento judicial em sede de reclamação. Disponível em: <<http://goo.gl/0nTZQ6>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BERTA, Ruben. Conselheiros escolhem pessoas próximas para cargos de confiança em Tribunais de Contas. **O Globo**, 26 maio 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/YKZjaG>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo n. 1580/2014. Altera o Decreto Legislativo nº 6, de 1993, que regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional. Autoria: Deputado Marcus Pestana. Disponível em: <<http://goo.gl/agt9Z5>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente

político. Autoria: Deputado Nelson Goetten de Lima e outros. Disponível em: <<http://goo.gl/wK6WQa>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 222/2003. Altera os arts. 73,75 e 105, da Constituição Federal. Autoria: Deputado Renato Casagrande. Disponível em: <<http://goo.gl/A5Vldd>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 329/2013. Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências. Autoria: Deputado Francisco Praciano. Disponível em: <<http://goo.gl/2HHSPk>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 97/2007. Dá nova redação ao parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal. Fixa a idade mínima para a nomeação para o cargo de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Altera a Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Damião Feliciano. Disponível em: <<http://goo.gl/1yi94b>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Parecer n. 812/1999, exarado na Consulta nº1/1999. Comissão de Constituição e Justiça, 15 out. 1999. Relator: Senador Ramez Tebet. Disponível em: <<http://goo.gl/gGjhjy>>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado n. 401/1999. Dá nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Autoria: Senador Pedro Simon. Disponível em: <<http://goo.gl/X272Tm>>. Acesso em 30 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 18/2012. Altera a Constituição Federal para vedar o ingresso, no serviço público, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento. Autoria: Senador Mozarildo Cavalcanti e outros. Disponível em: <<http://goo.gl/KvKiiq>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição n. 42/2009. Altera a redação dos arts. 73 e 75 da Constituição Federal para disciplinar o procedimento de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Autoria: Senador Flávio Torres e outros. Disponível em: <<https://goo.gl/Mwh43m>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 687. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, Plenário, 02 fev. 1995.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR. Requerente: Ministério Público Estadual e Telcimar Mota de Oliveira. Requerido: Estado de Roraima e Amazonas Brasil e outros. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 16 out. 1997.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no Agravo de Instrumento de n. 696.375. Agravante: Natanael José da Silva. Agravada: Fátima Cleide Rodrigues da Silva. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Primeira turma, 17 set. 2013.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n.126292. Paciente: Marcio Rodrigues Dantas. Impetrante: Maria Claudia de Seixas. Coator: Relator do HC n. 313.021 do Superior Tribunal de Justiça. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, Tribunal Pleno, 17 fev. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 23.968. Impetrante: Lincoln Magalhães da Rocha. Impetrados: Tribunal de Contas da União e Benjamin Zymler. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, Plenário, 14 jun. 2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Pedido de suspensão de liminar n. 234/RO. Requerente: Estado de Rondônia. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 out. 2008.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Processo n. 1402078-6. Prestação de contas do Governador do Estado de Pernambuco (exercício de 2013). Interessado: Eduardo Henrique Accioly Campos (governador). Relator: Conselheiro Carlos Porto. Pernambuco, Tribunal Pleno, 04 mar. 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Pedido de Acesso à Informação n. 1094/2016, autuado sob o n. 621026/16 n. 687. Requerente: Vitória Pedruzzi Segato. Relator: Conselheiro Ivan Leis Bonilha.

BRASIL. Resolução n. 75, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Brasília, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://goo.gl/zmpldK>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. Resolução n.41, de 29 de agosto de 2013. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <<http://goo.gl/zvycl2>>. Acesso em: 30 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.596. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, Plenário, 19 jan. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 374. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Plenário, 22 mar. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag. reg. na Medida Cautelar na Reclamação n. 6.702. Agravante: José Rodrigo Sade. Agravado: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba (Ação Popular nº 52203). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, Tribunal Pleno, 04 mar. 2009.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n. 6702. Reclamante: José Rodrigo Sade. Reclamado: Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública de Curitiba (Ação Popular nº 52203). Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 30 set. 2008.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Livraria Almedina: Coimbra, 1993.

CARAZAI, Estelita Hass. Ministério Público pede reprovação de contas do governo Beto Richa. **Folha de S. Paulo**, 21 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PBtrB8>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e administração pública. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional** (Impresso), v.50, p.35-39, 2012. Acesso em: 16 de fevereiro, 2016.

CORTE DEI CONTI. La riforma delle funzioni controllo. Disponível em: <<http://goo.gl/paMjUb>>. Acesso em: 17 ago. 2016.

COSTAS, Ruth. “Geração do diploma” lota faculdades, mas decepciona empresários. **BBC**, 9 out. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/MKqkV1>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

COUTO, Marlen. Antes de Dilma, só Getúlio Vargas teve as contas do governo rejeitadas pelo TCU. **O Globo**, 08 jul. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/T5v4CK>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

Depois de 600 dias, CNJ cassou o afastamento de desembargador do TJ-PR. **Conjur**, 30 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PLe56l>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/oJYHJh>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

Ex-governador do Amapá Waldez Goés também é preso, diz advogado. **G1**, Brasília, 10 set. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/0loH>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

FABRINI, Fábio. Ministro do TCU “rejuvenesce” dois anos para evitar aposentadoria. **Estadão**, São Paulo, 20 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/8CYr1o>>. Acesso em 23 abr. 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de Tribunal de contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995.

Força Política e elo familiar marcam gestões do ex-governador Eduardo Campos. **Jornal do Comércio**, 19 fev. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/NBo4rb>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

GARCIA, José Ailton. Supremo Tribunal Federal brasileiro: análise da forma de escolha de seus Ministros. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 61, p.123-133, out. 2007.

GORDILLO, Agustín. **Problemas del control de la Administración Pública en América Latina**. Madrid: Civitas, 1981.

GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, v. 25, n. 39, set. 2008.

Justiça proíbe TCE-MT de apreciar pedido de aposentadoria de Bosaipo. **G1**, Mato Grosso, 25 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/yNdtO3>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

Justiça reduz pela metade bloqueio dos salários de Conselheiro afastado do TCE. **Século Diário**, 24 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/869HS6>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 29-47, jan./abr. 2012.

LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. **Temporalidades – Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf> >. Acesso em: 20 maio 2016.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira** (Estudos de casos - abordagem interdisciplinar). Fortaleza: ABC, 2001.

LUCATELLI, Laíse. Bosaipo ganhou mais de R\$ 1 mi do TCE sem trabalhar. **247 Brasil**, 27 jan. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/g3hSHu>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus; AFFONSO, Julia. STJ decide que provas da Suíça contra Robson Marinho são legais. **Estadão**, 23 set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/6stiUu>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

MÁRÉS, Chico. Dos 7 Conselheiros do Tribunal de Contas do Paraná, 2 estão sob júdice e 3 são suspeitos de ilegalidades. **Gazeta do povo**, 19 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/t8VOnD>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MARÉS, Chico. TC rejeitou contas do governo do Paraná só uma vez. 2015. **Gazeta do Povo**, 31 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/kfi4zs>>. Acesso em: 07 jun. 2016.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.27, n.108, p.101 a 126, out./dez. 1990.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Controle Judicial dos Limites da Discricionariedade Administrativa. **Revista de Direito Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 31, set./out. 1974. p.35 a 42.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas**. In: FREITAS, Ney José de (Org.). Tribunais de Contas: Aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MENDES, Gil Luiz. João Campos, o herdeiro de Eduardo, chega à política. **Carta Capital**, Pernambuco, 25 fev. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/LmA2At>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/1999/02/-sumario?next=4](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/02/-sumario?next=4)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, dez. 2005 – jan./fev. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Cviiyh>>. Acesso em: 9 fev. 2016.

MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003.

NATIONAL AUDIT OFFICE. About us. Disponível em: <<https://goo.gl/02F0EB>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

NATIONAL AUDIT OFFICE. Quality and Independence. Disponível em: <<https://goo.gl/IRFN5z>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

NATIONAL AUDIT OFFICE. The comptroller function. Disponível em: <<https://goo.gl/VAAtvQ>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

No DF, Lamoglia renuncia ao cargo de Conselheiro no Tribunal de contas. **G1**, 10 ago. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/VDB6eQ>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). **Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria**. Lima, out. 1977.

PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. **Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas**. Transparência Brasil, abr. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/PvqF3u>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. **A primazia dos clãs: a família na política nordestina**. 2014. 114 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

Plenário elege vice-governador para Conselheiro do TCE/MA. **Jornal pequeno**, 28 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/nEeh2q>>. Acesso em: 21 maio 2016.

Presidente do TCE-RJ vai responder na Justiça por corrupção passiva. **G1**, 20 nov. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/fZlkSt>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

REZENDE, Constança. Vagas nos Tribunais de Contas são moeda de troca política. **O dia**, 03 nov. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/pDnh3K>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

SCHIMITT, Luiz Gustavo. Entidades questionam eleição do deputado Domingos Brazão como Conselheiro do TCE. **O Globo**, 28 abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/PhQ8J3>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.46, n.181, jan./mar. 2009.

SICCA, Gerson dos Santos. Conceitos indeterminados no direito administrativo e discricionariedade: limites da vinculação do administrador no Estado Democrático de Direito. **Revista da AGU**. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/680254>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/q6MK8w>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

STF permite que Fábio Camargo volte ao cargo de Conselheiro do TCE-PR. **G1**, Paraná, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/T4lh7t>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

STJ absolve presidente e Conselheiro do TCE-RJ denunciados por corrupção. **O Globo**, 15 jun. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/XMjDmk>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

TCE-PE, Composição do Conselho. Disponível em: <<http://goo.gl/HtGfL0>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

TJ anula eleição de Fábio Camargo para o Tribunal De Contas do Paraná. **G1**, Paraná, 02 maio 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/Clexvw>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

TJ julga improcedente ação popular que pedia nulidade da nomeação de Catão. **Wscorn**, 13 set. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/mk3TdT>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 4, jul./set.1993.

TRIBUNAL DE CUENTAS. Presentación. Disponível em: <<http://goo.gl/m5BHcjI>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

---